

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTE DE DROIT

DU CAUTIONNEMENT EN MATIÈRE DE PRESSE

SON HISTOIRE -- SON ROLE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 12 Juin 1911, à 10 heures

PAR

ÉDOUARD MARQUET

Président : M. F. LARNAUDE, professeur
Suffragants { *MM. CHAVEGRIN, professeur*
POLITIS, agrégé

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1911

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses :
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DU CAUTIONNEMENT EN MATIÈRE DE PRESSE

SON HISTOIRE -- SON RÔLE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

sera soutenu le Lundi 12 Juin 1911, à 10 heures

PAR

ÉDOUARD MARQUET

Président : M. F. LARNAUDE.

Suffragants { MM. CHAVEGRIN, *professeur*
POLITIS, *agrégé*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1911





Digitized by the Internet Archive
in 2026

DU CAUTIONNEMENT

EN MATIÈRE DE PRESSE

SON HISTOIRE — SON RÔLE

INTRODUCTION

Le cautionnement en matière de presse ayant depuis trente ans disparu de nos lois, il peut sembler étrange que nous l'ayons choisi comme sujet de cette étude.

Il nous a paru cependant qu'il n'était peut-être pas sans intérêt de rechercher l'origine et de suivre les multiples transformations d'une institution à laquelle certains esprits, émus des abus de la presse actuelle, voudraient à nouveau recourir.

Mais nous espérons démontrer que le cautionnement n'a jamais arrêté l'essor de la pensée libre, et qu'aujourd'hui moins que jamais, on ne peut songer à le rétablir.

D'autre part, le cautionnement en matière de presse fournit un exemple des plus frappants de ce que peut être l'évolution juridique d'une idée.

A ce titre encore, il mérite, nous semble-t-il, de retenir l'attention.

CHAPITRE PREMIER

HISTOIRE SOMMAIRE DE LA PRESSE DU XVII^e SIÈCLE A 1819. —
RÉPRESSISME ET PRÉVENTISME. DU CAUTIONNEMENT EN GÉNÉRAL

Lorsqu'en 1456, Gutemberg fit paraître le premier ouvrage qui jamais ait été imprimé, la fameuse Bible à quarante-deux lignes, il aurait pu, non sans raison, s'écrier : « L'imprimerie changera la face du monde (1) ».

C'est qu'en effet, tandis que les paroles s'envolent sitôt que prononcées, les écrits demeurent et les idées qu'ils contiennent peuvent se répandre d'un bout à l'autre de l'univers ; ce merveilleux essor, c'est à l'imprimerie qu'elles le doivent : « Les mots, a dit Byron, sont des choses et une petite goutte d'encre tombant, comme une rosée, sur la pensée, la féconde et produit ce qui fait penser ensuite des milliers, peut-être des millions d'hommes. »

La grande invention de Gutemberg donna d'abord nais-

(1) SIÉYÈS.

sance à des livres et à des brochures qui, par les sujets qu'ils traitaient et par leurs prix, ne furent accessibles qu'à une élite. Mais peu à peu les progrès de l'imprimerie qui permirent de faire des publications à meilleur marché, et le désir sans cesse plus grand de connaître amenèrent les classes moyennes à s'intéresser au mouvement des idées et à celui des faits.

De là l'apparition, au début du xvii^e siècle, des premiers journaux, des gazettes souvent plus littéraires et scientifiques que politiques ou « d'informations ». En 1631, le médecin Théophraste Renaudot donna en France, sous le titre de *Gazette de France*, la première feuille régulière ; celle-ci reçut « le monopole de tous les papiers généralement quelconques contenant le récit des choses passées et avenues, ou qui se passeront dans le royaume ». Quelque temps après naquirent le *Mercur Galant*, le *Journal des Savants*, les *Mémoires de Trévoux*, publiés avec privilège et, quoique soumis à la censure, jouissant d'une certaine liberté.

La presse, jusqu'à la Révolution, resta sans grande importance. « Les griffes n'avaient point encore poussé au lion » (1), suivant l'expression de M. Hatin. C'était un ensemble de publications sans influence et dont le roi tenait les destinées dans sa main, car il pouvait toujours retirer le privilège indispensable à leur existence.

C'est avec la Révolution et le grand mouvement d'idées auquel elle donna lieu que commence vraiment l'histoire

(1) HATIN, *Histoire de la presse en France*, t. I, p. 18.

des journaux. « Quand le cerveau de l'humanité bout, quand le cœur de chacun bat avec violence, quand sur toutes les lèvres les passions agitées viennent se traduire en mots brûlants, quand, pour le monde pressé de vivre, aujourd'hui dévore hier et doit être dévoré par demain, l'ère des livres est fermée, c'est l'ère des journaux qui s'ouvre (1). »

Dès l'annonce de la convocation des Etats Généraux qui bientôt allaient s'ériger en Assemblée Nationale, les différents partis créent, pour propager et défendre leurs idées, de nombreuses feuilles ; et celles-ci, sans distinction, demandent qu'au premier rang des revendications à soumettre au pouvoir, on fasse figurer la liberté de la presse.

*
* *

Mais qu'est-ce donc que cette liberté de la presse, pour laquelle on a lutté pendant plus d'un siècle et, qu'une fois conquise, on prétend toujours violée ?

Avant tout la liberté de la presse est un fait, et il doit en être d'elle comme de tous les autres faits : il faut s'arranger pour vivre avec elle. Pourrait-on même s'en passer quand on voit Voltaire écrire le 16 octobre 1735 : « Y a-t-il rien de plus tyrannique que d'ôter la liberté de la presse ; comment un peuple peut-il se dire libre s'il ne lui est pas permis de penser par écrit ? » Il se bornait d'ailleurs à adapter le mot

(1) LOUIS BLANC, *Histoire de la Révolution française*, t. III, p. 122.

d'Esopé : « Qu'y a-t-il de meilleur que la langue ? C'est là le lien de la vie civile, la clef de la science, l'organe de la vertu et de la raison ».

Cherchons cependant ce qu'est « ce fait », quelle est sa nature juridique.

La liberté de la presse est un de ces droits publics qui sont comme un accompagnement nécessaire des droits politiques, un de ces droits que Thiers a si justement appelés « les libertés nécessaires ». Pourrait-on, en effet, concevoir les droits politiques sans à côté d'eux la liberté de la presse, cette liberté que son importance a quelquefois fait appeler « le quatrième état » ?

Chez nous c'est ainsi que la liberté de la presse a toujours été envisagée, de même que la liberté de réunion et la liberté d'association ; elle appartient aux droits d'ordre politique et figure dans la sphère constitutionnelle : aussi comprend-on facilement que son histoire se confonde souvent avec l'histoire politique de la France. Selon que le gouvernement devenait libéral ou tyrannique, la presse était libre ou asservie.

Quand on dit que la presse est libre, on entend dire qu'elle est soumise à un régime répressif ; quand on dit qu'elle n'est pas libre, on entend dire qu'elle est soumise à un régime préventif : en un mot, la liberté de la presse n'est pas autre chose que l'application à la presse, au point de vue législatif, du régime répressif à l'exclusion du régime préventif. — C'est ce que montre fort bien Blackstone lors-

qu'il dit : « La liberté de la presse est de l'essence et de la nature d'un état libre. Mais cette liberté consiste à ce qu'aucune restriction *préalable* ne puisse être apportée à aucune publication, et elle ne consiste pas à ce qu'un ouvrage criminel, une fois publié, soit mis à l'abri de toute censure... Soumettre la presse au pouvoir préventif d'un donneur de licence, c'est soumettre toute liberté de sentiment aux préjugés d'un seul homme, c'est faire de lui l'arbitraire et infaillible juge de tout point de controverse dans les sciences, la religion et le gouvernement. Mais punir légalement tout écrit dangereux et offensif qui, une fois publié, sera déclaré, par une sentence royale et impartiale, avoir une tendance pernicieuse, est nécessaire pour la conservation de la paix et de l'ordre, du gouvernement et de la religion, les seuls fondements solides de la liberté civile. Ainsi la volonté des individus reste toujours libre ; l'abus seul de cette libre volonté est l'objet d'une punition légale. Ainsi aucune restriction n'est apportée à la liberté de penser et de rechercher ; mais disséminer, mais rendre publics de mauvais sentiments, destructifs de fins de la société, voilà le crime que la société punit... Le seul argument plausible employé autrefois pour restreindre la juste liberté de la presse, c'était la nécessité, disait-on, de prévenir l'abus qu'on en faisait journellement. Mais ce raisonnement perd toute sa force lorsque les lois, déployant toujours à temps leur puissance, nous montrent qu'on ne peut faire servir la presse à aucun mal, sans encourir une juste punition, tandis qu'on ne peut la faire servir à aucun bien

partout où elle restera sous le contrôle d'un inspecteur (1). »

Quand il y a prévention, l'individu ne peut user de sa liberté, de sa faculté, de son droit, que s'il est autorisé par les pouvoirs publics, que s'il trouve cette autorisation dans la législation, dans un règlement administratif, ou si elle lui est accordée par le juge : c'est le bon vouloir des pouvoirs publics qui fait que son droit pourra ou non être exercé.

Quand il y a répressisme, au contraire, il n'y a aucune précaution prise à l'avance ; l'individu est libre, on a confiance en lui, mais s'il dépasse certaines limites, il doit répondre de ses actes.

Tandis que dans le préventisme, on cherche à le maintenir dans la bonne voie malgré lui, à l'empêcher de commettre des délits, dans le répressisme il est libre, il peut même faire des actes répréhensibles, mais ce sera sous sa responsabilité et avec toutes les conséquences civiles et pénales qui peuvent s'en suivre. Par là, il est vrai, on peut dire que tout régime répressif contient en soi du préventisme, qui est seulement indirect, mais cela est surtout vrai quand les peines ne sont pas en proportion avec les délits.

Ici nous n'envisageons que le cas de la répression normale, proportionnée au fait incriminé.

(1) BLACKSTONE, *Commentaire sur les lois anglaises*, vol. IV, chap. n.

*
* *

Nous avons vu qu'il fallait ranger la liberté de la presse dans ces droits publics qui sont comme un accompagnement nécessaire des droits politiques ; mais il est nécessaire de pousser plus avant cette analyse de la nature juridique de la liberté de la presse.

On a quelquefois présenté la liberté de la presse comme une forme de la liberté de l'enseignement. Dans son livre *La Liberté*, Jules Simon, dans le chapitre sur la liberté de la pensée, après avoir parlé de l'enseignement supérieur, ajoute : « A défaut de l'enseignement oral, nous avons en France l'enseignement écrit qui se fait par les journaux et par les livres. » Cette même idée se retrouve exprimée dans le discours qu'il prononça lors de la discussion de la loi du 9 mars 1868.

Cette assimilation est de considération philosophique, très fautive juridiquement, très dangereuse au point de vue législatif. Il ne faut pas confondre la liberté de la presse et la liberté de l'enseignement. — L'enseignement, en effet, s'adresse à des jeunes gens, et non, comme la presse, à des hommes (1). Celui qui enseigne est censé avoir une situa-

(1) Comte Siméon. Chambre des Pairs, 12 juillet 1828 : « Un maître qui a sur de jeunes esprits une autorité quasi paternelle, qu'on est obligé d'écouter, à qui on rend compte de ses leçons, est d'une bien autre importance qu'un journaliste, qui n'a que des lecteurs bénévoles, qui sont autant ses juges que ses auditeurs et

tion intellectuelle qui doit dominer ceux à qui il enseigne. Il faut que l'enseignement ait une autorité morale, dérivant non seulement de son titre, mais aussi de son caractère. Il n'est donc pas possible d'assimiler ceux qui usent de la liberté de la presse à ceux qui donnent l'enseignement.

L'assimilation mènerait à des restrictions inacceptables en matière de presse. On ne saurait en effet être trop exigeant pour permettre d'exercer la noble fonction d'enseigner, que l'on ne peut guère comparer au rôle de reporter. La liberté de l'enseignement est une espèce de liberté; la liberté de la presse en est une autre espèce.

— Une autre confusion à éviter est celle qui assimile la liberté de la presse à la liberté des professions. Cette dernière liberté implique en effet, dit-on, la possibilité de se servir de la presse comme d'un moyen de gagner sa vie : l'ouvrier qui n'a que ses bras pour vivre, loue ses bras; de même que j'ai le droit absolu de m'établir épicier, de même j'ai le droit absolu d'écrire un livre ou de fonder un journal.

Il y a là une assimilation contraire à la nature des choses : celui qui écrit cherche nécessairement à exercer une action sur celui qui le lit, sinon il ne mérite pas le nom d'auteur; l'écrivain qui écrit pour gagner sa vie et non pour essayer d'exercer une action sur le lecteur, prostitue sa qualité d'auteur; il vend sa pensée, il la su-

qui sont bien moins susceptibles d'impressions que des âmes toutes neuves ouvertes à toutes les semences qu'on y veut jeter. »

bordonne au prix, et exploite une véritable industrie dangereuse et insalubre, à laquelle il faudrait appliquer plutôt une législation sanitaire (1) que la législation de la liberté de la presse (2).

— Une autre question plus délicate se pose : la liberté de la presse ne doit-elle pas être confondue avec la liberté d'opinion ? La presse n'est-elle pas, selon l'expression de Voltaire, « la pensée écrite » ?

La liberté de la presse ne se confond pas avec la liberté de la pensée proprement dite, avec l'action psychique interne qui ne se révèle pas à l'extérieur et qui échappe à toute réglementation juridique. Il faut aujourd'hui, pour que le droit entre en scène, un fait extérieur, un fait matériel qui vienne révéler la pensée de celui qui a pensé.

Mais si la liberté de la presse ne se confond pas avec la liberté de la pensée, de l'opinion (interne), ne se confond-elle pas tout au moins avec celle de la pensée, de l'opinion exprimée ?

La pensée ne peut se manifester à l'extérieur que de trois manières :

1° Par l'écriture : écriture à la main, sténographie, dactylographie, imprimerie.

2° Par la parole : discours, conversations, disputes, discussions, cris, plaidoiries, etc.

3° Par le geste.

(1) Il s'agit surtout ici de la presse pornographique.

(2) M.-F. LARNAUDE, *Cours professé à la faculté de droit de Paris*, année 1908-1909.

Faut-il traiter de même toutes ces manifestations sensibles de la pensée ?

Il faut reconnaître que, la plupart du temps, la forme que prend dans les textes la liberté de la presse incline à faire penser ainsi ; par exemple, non seulement des textes comme les constitutions, mais encore les lois spéciales sur la presse, malgré leur titre restreint de « Lois sur la liberté de la presse », traitent aussi des manifestations d'opinion par discours, cris, menaces proférées sur des lieux publics ou dans des réunions publiques (loi du 29 juillet 1881, art. 29). Dès lors donc qu'il y a ce caractère de publication, de publicité, de profération dans un lieu public, il doit y avoir identité de législation.

On est même allé quelquefois plus loin dans cette manie de généralisation à outrance. En 1881, MM. Floquet et Clémenceau, en 1889 M. Reinack, ont soutenu qu'il n'y avait même pas à faire une loi sur la liberté de la presse, le droit commun devant suffire.

Ils ne s'apercevaient pas que ce droit commun avait existé, jusqu'à ce que des lois spéciales aient été faites sur la presse. Que serait ce droit commun ? Ce serait l'application de l'article 1382 du Code civil, qui permettrait d'atteindre tous les dommages causés à des particuliers par la diffamation, qui constitue un délit spécial dans les lois sur la presse. Quant aux crimes et délits contre la chose publique, contre l'ordre public, le Code pénal les punit. Le droit commun suffira aussi pour régler la question si difficile de la complicité : par les principes généraux de la matière, on

atteindra tous ceux qui auront aidé à commettre le délit : imprimeur, afficheur, etc. Pourquoi donc une loi spéciale ; il n'y aurait alors même plus la nécessité d'un gérant.

Et l'on justifie cette assimilation de la presse au droit commun, en disant : « La presse n'est pas autre chose qu'un instrument qui aide à commettre un délit ou un crime, de même que le poison, le revolver, ou le couteau. Or, fait-on une loi spéciale pour les crimes commis avec le poison, le revolver ou le couteau ? »

On ne peut admettre cette application du droit commun. Il y a en effet une distinction à faire suivant la forme que prend l'expression de la pensée.

La presse est un instrument de nature tout à fait spéciale. Le livre exerce une action bien plus durable que la lettre manuscrite, par exemple, qu'on lirait en public ; et le journal exerce une action beaucoup plus étendue que le livre. Se plaçant au point de vue de la culpabilité, n'y-a-t-il pas une différence entre celui qui compose rapidement un article de journal, celui qui écrit à tête reposée un livre, et celui qui se laisse entraîner dans une improvisation à des paroles qui peuvent être poursuivies ? De plus, le journal est l'objet d'un parti ; ce n'est plus l'expression d'une pensée individuelle ; c'est une force collective qu'il représente, force que l'on ne peut assimiler à l'action individuelle exercée par le livre d'un savant, par exemple.

Il faut donc admettre que les législations qui font une place à part à la presse en général, et une place à part à la

presse périodique en particulier, ne violent pas des libertés légitimes.

— Un grand publiciste, Emile de Girardin, a aussi soutenu que la presse devait avoir une liberté absolue, illimitée, c'est-à-dire un régime sans prévention et sans répression, parce que, disait-il, elle ne pouvait faire de mal, étant comme la lance d'Achille qui guérissait les blessures qu'elle avait faites.

C'est là un paradoxe. On ne peut pas dire que la presse ne produit pas d'effets : ses dangers comme ses bienfaits ne peuvent être niés par personne.

*
* *

Ces idées générales sur la liberté de la presse exposées, il nous faut voir comment, dans les faits et non plus en théorie, elle fut organisée. Nous allons suivre ses vicissitudes à partir de la Révolution jusqu'aux lois de 1819 qui en firent une réglementation, non pas de circonstance comme celles qui les précédèrent, mais mûrement réfléchie, complète et rationnelle.

Bien que dans une situation assez équivoque, entre la liberté tolérée et l'arbitraire légal, la presse avait fait, dans les années qui précédèrent immédiatement la Révolution, des progrès assez considérables. L'idée que sa liberté devait être proclamée commençait si bien à se répandre, que les Parlements, ces assemblées qui avaient fait brûler tant

d'écrits, n'hésitèrent pas à faire la première réclamation officielle en sa faveur ; le Parlement de Paris notamment, dans un arrêté du 3 décembre 1788, la réclamait comme devant être l'unique garantie de tous les droits.

Les cahiers des trois ordres étaient unanimes sur ce principe : que la liberté de la presse ne devait pas rester subordonnée à la volonté ministérielle ; mais, sur la question de savoir si elle devait être illimitée ou restreinte, si l'on devait adopter à son égard des mesures préventives ou des mesures seulement répressives, ils ne s'expliquaient pas d'une manière uniforme.

Le gouvernement lui-même était d'accord avec la nation sur le droit. Le jour où se réunissaient les Etats-Généraux, ne vit-on pas le garde des sceaux signaler à l'Assemblée la réglementation de la presse comme l'un des plus importants objets soumis à ses délibérations ? Un peu plus tard, dans la déclaration de ses intentions (1), le roi même ne recommandait-il pas de nouveau aux députés de lui faire connaître « le moyen le plus convenable de concilier la liberté de la presse avec le respect dû à la religion, aux mœurs et à l'honneur des citoyens » ?

La liberté de la presse fut solennellement consacrée par la première déclaration des Droits de l'Homme présentée à l'Assemblée Constituante le 11 juillet 1789, votée le 27 août suivant ; et qui fut placée en tête de la Constitution de 1791. Mais la rédaction de l'article s'y rapportant souleva

(1) Le 23 juin 1789.

de nombreuses objections. Dès le 24 août 1789, en effet, l'Assemblée nationale fut saisie d'une résolution, ainsi conçue : *La libre communication des pensées étant un droit du citoyen, elle ne doit être restreinte qu'autant qu'elle nuit au droit d'autrui.*

C'est sur le mot « restreindre » que se livra la bataille. Les uns paraissaient redouter les dangers du complet affranchissement de la presse ; les autres, notamment Robespierre et Barère, demandaient que l'on retranchât de la rédaction proposée tout ce qui semblait modifier, restreindre cette liberté (1). Mirabeau, répondant à ces derniers, sut le premier, et très heureusement, faire la démarcation entre les régimes préventif et répressif : « On vous laisse, s'écria-t-il, un écritoire pour écrire une lettre calomnieuse, une presse pour un libelle, il faut que vous soyez puni quand le délit est consommé ; or, ceci est répression et non restriction. C'est le délit que l'on punit, et l'on ne doit pas gêner la liberté des hommes sous prétexte qu'ils veulent commettre des délits. » Il démontrait par là que l'on pouvait commettre des délits au moyen de la presse comme au moyen de tout autre instrument, et que ceux-ci ne devaient pas rester impunis. Il ajoutait : « C'est à tort que les projets portent le mot « restreindre » : le mot propre est « réprimer ». La liberté de la presse ne doit pas être restreinte ; les délits commis

(1) HATIN, *Histoire de la presse en France*, t. VIII, p. 13.

par la voie de la presse doivent être réprimés (1). »

C'est dans ce sens que se prononça la Constituante qui adopta la rédaction de M. de Larochehoucault ainsi conçue : *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre des abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* (2).

Ce texte annonçait une loi qui aurait déterminé les délits et les peines, prescrit les mesures de précaution indispensables pour que, le corps du délit étant saisi, le coupable ne pût échapper à l'abri d'une facile clandestinité. Dans la séance du 20 janvier 1790, Sieyès présenta dans ce but un projet qui ne fut même pas discuté. « Si l'on veut, disait-il, que la loi protège la liberté du citoyen, il faut qu'elle sache réprimer les atteintes qui peuvent lui être portées. Elle doit donc marquer dans les actions naturellement libres des individus, le point au delà duquel elles deviendraient nuisibles aux droits d'autrui ; là elle doit poser des signaux, poser des bornes, défendre de les passer, et punir le téméraire qui oserait désobéir. Telles sont les propres fonctions de la loi. La liberté de la presse, comme toutes les libertés, doit avoir ses bornes légales (3). »

(1) Discours prononcé devant l'Assemblée Constituante le 24 août 1789.

(2) Le texte adopté devint l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'homme du 27 août 1789 qui fut placée en tête de la Constitution de 1791.

(3) Voir le discours entier de l'abbé Sieyès, sur la liberté de la Presse
Marquet 2

Mais l'Assemblée, devant les protestations énergiques de la presse royaliste elle-même, et dans la crainte, peut-être exagérée, d'entraver le droit, n'avait point osé toucher à l'abus : « L'on croyait trop, dans ces temps d'enthousiasme, à la sagesse de l'homme ; l'on ne se mettait pas assez en garde contre ses écarts : c'était l'imprudente confiance de la jeunesse (1). »

Il n'y avait donc pas de loi sur la presse ; cependant pour les délits de droit commun (calomnie, excitation au crime) les journalistes pouvaient toujours être appelés à rendre compte de leurs écrits devant les tribunaux ordinaires ; mais souvent, dans ce temps où tous les pouvoirs étaient confondus et sans force, on hésitait à poursuivre : « Je n'ose pas », répondait le procureur du roi à Malouet, qui était allé lui dénoncer un pamphlet de Marat. — « Eh bien ! lui répliquait avec indignation l'intrépide député qui fit aux écarts de la presse une si constante et si courageuse opposition, jetez donc un crêpe sur l'autel de la justice, pour que tous les citoyens apprennent qu'il n'y a plus de lois ! »

Ces véhémentes protestations finirent par aboutir, et pendant la durée de la législature il y eut des poursuites à raison d'articles de journaux, notamment à deux reprises, contre le rédacteur de *L'Ami du peuple*, le farouche Marat, qui dut même disparaître et quitter momentanément le pays.

presse, dans l'ouvrage de Lerminier : *Influence de la philosophie du XVII^e siècle sur la Législation.*

(1) HATIN, *Histoire de la presse en France*, t. VIII, p. 43.

Ces poursuites, arrestations, saisies de presses, vinrent de deux côtés : les unes émanèrent de la justice ordinaire, les autres du Comité des recherches de l'Assemblée Constituante qui, créé pour déjouer toutes les entreprises dirigées contre l'Assemblée, s'arrogea dès le début des pouvoirs très étendus.

Mais que ce soit le gouvernement, que ce soit la Constituante qui aient agi, les mesures qu'ils prirent furent toujours sans consistance et sans énergie. L'un se borna à quelques expéditions policières contre les journaux et s'en remit à l'Assemblée du soin d'arrêter le débordement de la presse. L'autre sembla avoir pris pour règle de conduite de laisser faire et de laisser passer, bref de tout tolérer par système. Quand, bon gré mal gré, il lui fallut s'occuper des abus commis par la voie de la presse, rien n'est plus contradictoire, rien n'est plus indécis que ses nombreuses délibérations ; elle agit sans énergie, sans suite : aujourd'hui l'indulgence l'emporte, demain on décrètera des mesures de rigueur que l'on n'exécutera pas ou que l'on révoquera peu après ! —

La liberté de la presse, une liberté sans frein et sans limites, exista donc pour tous les partis, pour toutes les factions, jusqu'à la fin de l'Assemblée nationale. Les conséquences en furent fâcheuses et l'Assemblée eut certainement tort de ne pas comprendre, exaltée qu'elle était par ses idées généreuses, que réprimer les abus d'une liberté, c'est fortifier cette liberté, bien loin de l'affaiblir. « Mais, si l'Assemblée, comme d'autres l'ont fait depuis dans une

intention toute contraire, confondit l'usage et l'abus, la liberté et la licence de la presse, ce fut du moins du bon côté qu'elle pencha, et sa faute fut une faute généreuse (1). »

On était donc officiellement sous le régime de la liberté, « on faisait sonner bien haut ce beau mot dont la France était esclave (2) » ; mais, ainsi que le dit avec tant de raison M. de Monseignat, « la liberté révolutionnaire ressemble à la liberté, comme les assignats ressemblent à l'argent ». Le mot était partout, la chose ne fut jamais plus ouvertement foulée aux pieds.

Chaque opinion, chaque parti a ses feuilles, décidées à l'avance à ne trouver de vertu que dans les chefs qu'elles se sont donnés, et à ne voir dans les autres que des ennemis dont elles doivent poursuivre l'extermination. Ces journaux-là seulement sont libres dont les chefs sont au pouvoir, qui servent la cause, flattent les passions des dominateurs du jour ; tous les autres sont des empoisonneurs de l'opinion publique dont il faut au plus vite débarrasser la société.

C'est ainsi qu'après la chute de la Royauté, après le 10 août 1792, un grand nombre de journaux parisiens, qui avaient soutenu l'ancienne monarchie ou la monarchie constitutionnelle, furent supprimés. Cette suppression fut faite par de simples arrêtés de la Commune de Paris.

Les empoisonneurs de l'opinion publique, disaient-ils,

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, *Histoire du gouvernement parlementaire*, t. I^{er}.

(2) HATIN, *Histoire de la presse en France*, t. IV, p. 107.

tels que les auteurs de divers journaux révolutionnaires, seront mis en prison et leurs presses, caractères et instruments seront distribués entre les imprimeurs patriotes (1).

Seuls restèrent les journaux républicains et, au premier rang, en antagonisme, ceux qui soutenaient les Girondins et ceux qui défendaient les Montagnards ; aussi les violences de la presse étaient-elles souvent extrêmes. Celles de Marat furent telles qu'elles furent dénoncées à la Convention, et que, dans la séance du 26 février 1793, on demanda des poursuites. Une discussion ardente s'engagea à laquelle Marat prit part, et en quels termes ! Elle se termina par cette résolution : « La Convention délibérant sur la dénonciation qui lui a été faite d'un écrit de Marat relatif aux troubles et aux pillages et taxations de denrées qui ont eu lieu hier dans la ville de Paris, renvoie ladite dénonciation aux tribunaux ordinaires, charge le ministre de la justice de faire poursuivre les auteurs et instigateurs de ces délits et d'en rendre compte dans les trois jours à la Convention. » C'était là, au fond, le même système que sous l'Assemblée Constituante. Le 18 avril, Marat fut décrété d'accusation devant le tribunal criminel extraordinaire (tribunal révolutionnaire), mais le 24 avril « l'Ami du Peuple » fut acquitté et porté en triomphe par le peuple à la Convention...

(1) Procès-verbal de la Commune de Paris, séance du 12 août 1792. Marat, Carra, Hébert, Gorsas, etc., se partageaient le matériel des journaux supprimés.

*
* *

Nous avons vu que le 10 août avait mis les royalistes et les constitutionnels hors de combat. La Gironde et la Montagne victorieuses restèrent maîtresses du champ de bataille mais elles ne tardèrent pas à se diviser, et, grâce à leur antagonisme, la liberté ne périt pas tout entière...

Mais bientôt la Gironde est abattue et avec elle ses journaux ; tout contre-poids disparaît ; la Terreur étouffe toutes les voix qui ne font pas chorus avec la Montagne ; le droit du plus fort est désormais la règle, *væ victis* ! la parole n'est plus qu'aux seuls enragés.

Dès les 29-31 mars 1793, le gouvernement révolutionnaire décrète que « quiconque sera convaincu d'avoir composé ou imprimé des écrits qui provoquent, à la dissolution de la représentation nationale, le rétablissement de la royauté ou de tout autre pouvoir attentatoire à la souveraineté du peuple, sera traduit au tribunal extraordinaire et puni de mort ». Et, en application de ce décret, une vingtaine de journalistes et environ cinquante hommes de lettres montèrent sur l'échafaud !

Aussi est ce par un vain simulacre que la Convention, en plein régime des exécutions et des supplices, inscrivait le principe de la liberté illimitée de la presse, dans les articles 6 et 7 de la déclaration des Droits de l'homme et du Citoyen du 9 juin 1793, précédant la constitution du 24 juin.

Article 6. — La liberté de la presse ou de tout autre

moyen de publier ses pensées ne peut être interdite, suspendue ou limitée.

Article 7. — Le droit de manifester sa pensée et ses opinions, soit par la voie de la presse, soit autrement, ne peut être interdit. La Constitution garantit à tous les Français la liberté indéfinie de la presse.

Liberté indéfinie de la presse ! dans les lois, oui, mais en fait liberté limitée par les confiscations, les proscriptions et la mort ! période terrible de la Terreur à laquelle, le 9 thermidor (27 juillet 1794), l'exécution de Robespierre devait heureusement mettre fin !

Est-ce à dire que l'on allait enfin pouvoir jouir de la véritable liberté de la presse, de cette liberté qui réprime les abus quand et comme il faut, et qui n'est ni prévention ni licence ? Non, et la presse allait encore avoir, avec des périodes de revers et de succès, de nombreuses luttes à soutenir.

*
* *

La Convention vota le 10 août 1795 la Constitution de l'an III établissant le Directoire. Cette constitution, à la différence de ses devancières, porta l'empreinte de l'expérience acquise par six années de révolution et fut nettement répressiste quand il s'agit de la presse ; l'article 353, notamment, était ainsi conçu : *Nul ne peut être empêché de dire, écrire, imprimer et publier sa pensée. Les écrits ne peuvent être soumis à aucune censure avant leur publication. Nul*

ne peut être responsable de ce qu'il a écrit que dans les cas prévus par la loi. Mais l'article 353 contenait une restriction qui ne laisse pas que de surprendre. Si, y était-il dit, les circonstances rendent une loi prohibitive nécessaire, cette loi ne pourra avoir d'effet que pendant un an, à moins qu'elle ne soit formellement renouvelée.

A la faveur de cette législation la presse, après le régime auquel elle venait d'échapper, éclate de nouveau avec l'énergie d'une force longtemps et violemment contenue. Mais, au lieu d'aider au rétablissement et à la consolidation de l'ordre, les journaux des partis extrêmes travaillent avec une rare unanimité au renversement du nouveau gouvernement, et le mettent bientôt dans la nécessité de recourir contre eux à des mesures de rigueur.

Le Directoire n'avait pas fait voter la loi établissant les délits et les peines en matière de presse, estimant suffisante l'application du droit commun. Mais comme les peines étaient excessives, le jury acquittait toujours. Aussi, devant ces échecs, le gouvernement demanda et obtint des Conseils quelques mesures préventives : droits de poste élevés, noms des auteurs et de l'imprimeur obligatoires. Mais tout cela fut insuffisant.

Les circonstances ne devaient pas tarder à amener des mesures plus radicales : le coup d'Etat royaliste réprimé, le 18 fructidor an V fournit au gouvernement des armes terribles. Il eut pour conséquence la loi du 19 fructidor qui, en vertu de l'article 353 de la constitution de l'an III, soumit la presse à la surveillance et à la merci du pouvoir. Bailleul

dans son rapport sur les journalistes disait : « leur existence compromet le salut et le bonheur de plusieurs millions d'hommes. Ils ont été le fléau de la République... Il faut purger avec la rapidité de l'éclair le sol de la République des ennemis qui ont conspiré sa ruine. »

Et ainsi fut fait : les propriétaires, éditeurs, rédacteurs de quarante-deux journaux furent condamnés à la déportation ; les journaux et feuilles périodiques, ainsi que les presses consacrées à leur impression, furent placés sous l'inspection de la police, autorisée à les supprimer.

*
* *

Après le 18 brumaire an VIII, la presse allait pendant quinze ans trouver en Bonaparte un maître plus implacable encore. « Il n'aimait point la presse. Ce n'est pas qu'il ne comprît tout ce qu'une grande époque littéraire ajoute à la gloire d'un règne ; mais il n'admettait à aucun degré l'indépendance de la pensée, et ne pouvait souffrir ni la discussion ni la contradiction. Les écrivains, les penseurs étaient pour lui des idéologues, des métaphysiciens, c'est-à-dire des songe-creux dans lesquels il était toujours prêt à voir des antagonistes de son despotisme, pour lesquels tout au moins il affectait une très médiocre estime (1). »

Profitant de ce que la constitution du 22 frimaire an VIII gardait sur la liberté de la presse un silence significatif, le

(1) HATIN, *Histoire de la presse en France*, t. VII, p. 379.

premier consul allait, sitôt au pouvoir, sévir contre les journaux. Le 28 nivôse il prenait un arrêté : *considérant que les journaux sont des instruments dans les mains des ennemis de la République ; que le gouvernement est chargé spécialement par le peuple français de veiller à sa sûreté*, supprimait la plupart des journaux politiques et réduisait leur nombre à treize (1). De plus, il interdisait pour l'avenir la création de toute feuille nouvelle et par là établissait le régime préventif de la presse dans toute sa rigueur.

*
* *

Devenu, le 18 mai 1804, « empereur des Français », après avoir passé par le consulat à vie, Napoléon devenu le maître absolu allait tout faire pour écraser ce qui restait de la liberté de la presse : il n'admettra jamais ni législation, ni juges d'aucune sorte ; son seul système consistera dans un arbitraire absolu se manifestant par des arrêtés. C'est ainsi que l'empereur réduit, à Paris, le nombre des journaux à six, et le 7 août 1805 décide que leurs revenus seront divisés en douze parts, et qu'un certain nombre de celles-ci serait versé tous les ans au ministère de la police générale, qui avait été rétabli dès 1804 et chargé de la surveillance des journaux.

(1) C'étaient le *Moniteur universel*, le *Journal des Débats et des Décrets*, le *Journal de Paris*, le *Bien informé*, le *Publiciste*, l'*Ami des lois*, le *Chef du cabinet*, le *Citoyen français*, la *Gazette de France*, le *Journal des hommes libres*, le *Journal du soir*, le *Journal des défenseurs de la Patrie*, la *Décade philosophique*.

En mars 1810 un décret instituait des prisons d'Etat « pour les personnes qu'il serait également impossible pour le salut de l'Etat de relâcher, ou de mettre en jugement », système simple et expéditif pour avoir raison de l'idéologie, véritable rétablissement des lettres de cachet de l'ancienne monarchie.

Les décrets des 3 août et 14 décembre 1810 viennent décider qu'il n'y aurait qu'un seul journal par département, sauf dans celui de la Seine ; que ce journal ne paraîtrait qu'avec l'autorisation du préfet et ne devrait, avec les annonces, publier que des extraits du *Moniteur*. A Paris, le nombre des journaux est réduit à quatre.

Enfin, deux décrets du 18 février et du 17 septembre 1811 viennent faire du journalisme une branche de l'administration : les propriétaires des journaux parisiens sont expropriés sans indemnité, la police s'empare à la fois de la caisse, des registres d'abonnement, du titre, des bureaux, des agents de l'exploitation de chaque journal ; la direction est confiée à ceux que le ministre de la police juge à propos d'y appeler ; on crée le fameux bureau de l'esprit public ; les profits à venir sont attribués, la moitié ou le tiers à la caisse de la police, le reste est distribué à des personnes choisies par le ministre... Et, après coup, pour donner l'illusion de la légalité, on invoque de spécieuses raisons juridiques, tirées de cette idée que la propriété est une concession du souverain ! Mieux aurait valu répéter ce mot de Louis XVI : « C'est légal parce que je le veux. »

C'en était fait de cette liberté de la presse qui existait

depuis 1789, de droit sinon de fait, et que les gouvernements qui s'étaient succédé depuis lors avaient vainement tenté de limiter ou même de réglementer !

*
* *

Mais ce n'est pas en vain que l'on enlève à un peuple toutes ses libertés et qu'on le réduit à la servitude.

Tant qu'il fut vainqueur, tant que ses aigles partout triomphantes firent courber sous son joug les souverains de l'Europe, Napoléon en imposa... Mais dès que la fortune sembla moins lui sourire, quand, au soleil d'Austerlitz, succédèrent les brouillards glacés de Russie, l'éblouissement se dissipa peu à peu. La servitude civile apparut d'autant plus lourde qu'on l'avait plus oubliée pendant les quinze années que dura l'épopée impériale. « Le soleil levant a plus d'adorateurs que le soleil couchant », avait dit Pompée.

Tout le monde réclama cette liberté de la presse dont personne n'éprouvait le besoin quelque temps avant, « on en voulait à l'empereur de cette police impitoyable qui avait mis comme un carcan à la pensée, maltraité et avili les journalistes et les écrivains » ; et quand, le 3 avril 1814, le sénat, « considérant que la liberté de la presse établie et consacrée comme l'un des droits de la nation, a été constamment soumise à la censure arbitraire de la police », prononçait la déchéance de Napoléon et rétablissait les Bourbons, la France ne confessait pas ce que les royalistes

appelaient « l'erreur de 1789 », elle ne saluait pas dans Louis XVIII « son roi » ; elle aurait accepté n'importe quel maître pourvu qu'il lui apportât la paix et la liberté.

Guidé par ces idées libérales, le sénat élaborait dès le 6 avril un projet de constitution dont l'article 23 était ainsi conçu : *la liberté de la presse est entière, sauf la répression légale des délits qui pourraient résulter de l'abus de cette liberté*. Mais le roi trouva ce texte d'un libéralisme excessif et le fit remplacer par cet autre qui fut l'article 8 de la Charte : *Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions, en se conformant aux lois qui doivent réprimer les abus de cette liberté*.

Ce nouvel article sur la liberté de la presse ne pouvait laisser place à aucun doute : c'était le régime répressiste qui était établi, et lui seul. Et cependant, dès le 10 juin, six jours seulement après la promulgation de la charte, le roi publiait une ordonnance qui maintenait provisoirement « les lois, décrets et règlements relatifs à l'usage de la presse et aux délits qui peuvent se commettre par cette voie ». Bien plus, le 21 octobre 1814, malgré l'énergique opposition des libéraux, une loi venait rétablir la censure préalable de tous les journaux et consacrer leur servitude absolue.

*
* *

Ces mesures, qui, d'après l'article 8 de la Charte, auraient dû être répressistes, étaient du préventisme le plus exor-

bitant. Elles devaient, disait-on en s'excusant, n'être que temporaires.

Elles ne tardèrent pas, en effet, à être abolies, seulement c'est par Napoléon qu'elles le furent, et cela dès le 23 mars 1815, cinq jours seulement après son retour aux Tuileries.

Napoléon ne rentra donc pas en despote, mais en libérateur. Il avait compris bien vite qu'il ne pourrait reconquérir la France que par la liberté, et il le proclamait en ces termes : « Des discussions publiques, des élections libres, des ministres responsables, la liberté de la presse, je veux tout cela... la liberté de la presse surtout : l'étouffer est absurde, je suis convaincu sur cet article ». Et le 22 avril 1815 l'acte additionnel consacrait la liberté de la presse dans son article 64 : *tout citoyen a le droit d'imprimer et de publier ses pensées en les signant, sans aucune censure préalable, sauf la responsabilité légale après la publication par jugement par jurés, quand même il n'y aurait lieu qu'à l'application d'une peine correctionnelle.*

Cet acte additionnel mécontenta les partis qui tous, pourtant, jouirent à cette époque d'une extrême liberté ressemblant fort à la licence.

Que serait-il advenu de cette liberté ? Napoléon ne serait-il pas revenu à des mesures restrictives ? Les événements ne nous ont pas permis de le savoir, car après Waterloo ce fut Sainte-Hélène et le retour des Bourbons.

*
* *

Louis XVIII, instruit par l'expérience, comprit enfin la nécessité d'un régime libéral et, dès le 20 juillet 1813, il renonça aux principales dispositions de la loi du 21 octobre 1814, notamment à la censure. *La loi du 21 octobre 1814, disait l'ordonnance, a autorisé le directeur général de la librairie et les préfets des départements à surveiller la publication des ouvrages de vingt feuilles et au-dessous; mais nous avons reconnu que cette restriction présentait plus d'inconvénients que d'avantages, c'est pourquoi nous avons résolu de la lever entièrement.*

La presse redevint libre, mais ce fut pour bien peu de temps : le 8 août 1813 une ordonnance astreignait tous les journaux à une autorisation nouvelle et créait une commission de censeurs. Bien plus, les lois du 9 novembre et du 27 décembre 1813, votées par « la Chambre introuvable », organisaient un régime de complète oppression de la presse : ce fut la Terreur blanche.

Ce régime, comme tout ce qui est excessif, ne pouvait durer et le 28 février 1817 une loi venait supprimer la censure et la remplacer par l'autorisation gouvernementale, mais la modification était plus apparente que réelle : « Si la censure n'existait pas en droit, elle n'en existait pas moins en fait ; tous les jours de nouvelles interdictions étaient signifiées aux journaux : interdiction de parler de tel homme ou

de telle chose ; interdiction d'admettre la justification de tel individu attaqué dans leurs colonnes ; interdiction d'annoncer telles ou telles publications ; tous les jours c'était quelque suspension nouvelle pour la phrase la plus insignifiante (1). »

Mais les partisans de la liberté firent chaque jour de si grands progrès dans le public et dans les Chambres, que l'on refusa de prolonger jusqu'à 1821 les mesures restrictives de la liberté de la presse et que le gouvernement se résolut enfin à donner à la presse un régime définitif, le provisoire ayant assez duré et les circonstances ne pouvant être éternellement invoquées. « Le moment était venu de prouver la sincérité comme la force de la monarchie restaurée, en ôtant à la presse ses entraves préalables et en acceptant les chances de sa liberté (2). »

*
* * *

Ce régime définitif fut institué par les trois grandes lois des 17 mai, 26 mai et 9 juin 1819 et ne disparut complètement qu'avec la loi du 29 juillet 1881.

Il est donc intéressant de savoir quel fut le caractère de cette importante réglementation comparée aux lois qui la précédèrent. Un contemporain, Guizot, qui prit part aux discussions de plusieurs lois de presse, en fait, dans ses

(1) HATIN, ouvrage cité, t. VIII, p. 166.

(2) HATIN, t. VIII, p. 315.

mémoires, très brillamment ressortir les qualités. Nous pensons ne pouvoir mieux faire que de citer ses paroles.

« La plupart des lois rendues sur la presse en France ou ailleurs, dit-il, ont été ou des actes de répression, légitime ou illégitime, contre la liberté, ou des conquêtes de telle ou telle garantie spéciale de la liberté, successivement arrachées au pouvoir, à mesure que se manifestaient la nécessité et la possibilité de les obtenir. L'histoire législative de la presse en Angleterre est une série d'alternatives et de dispositions de ce genre.

« Les lois de 1819 eurent un tout autre caractère. C'était une législation complète, conçue d'ensemble et par avance, conformément à certains principes généraux, définissant à tous leurs degrés les délits et les peines, réglant toutes les conditions comme les formes de l'instruction, et destinée à garantir et à fonder la liberté de la presse, aussi bien qu'à défendre de ses écarts l'ordre et le pouvoir. Entreprise très difficile en soi, comme toutes les œuvres législatives faites par prévoyance encore plus que par nécessité, et dans lesquelles le législateur est inspiré et gouverné par des idées plutôt que commandé et dirigé par des faits. Un autre péril, un péril moral et caché vient s'y ajouter : des lois ainsi préparées et soutenues deviennent un travail de philosophe et d'artiste auquel l'auteur est tenté de s'attacher avec un sentiment d'amour-propre qui lui fait quelquefois perdre de vue les circonstances extérieures et les convenances pratiques dont il aurait à tenir compte. La politique veut un certain mélange d'indifférence et de passion, de liberté

d'esprit et de volonté arrêtée, qu'il n'est pas aisé de concilier avec une forte adhésion à des idées générales et une sincère intention de tenir la balance exacte entre les principes et les intérêts divers de la société. »

« Je ne voudrais pas affirmer que, dans les lois votées en 1819 sur la liberté de la presse, nous eussions complètement évité ces écueils, ni qu'elles fussent en parfaite harmonie avec l'état des esprits et les besoins de l'ordre à cette époque. Pourtant, à quarante ans bientôt de distance et en examinant aujourd'hui ces lois avec ma vieille raison, je n'hésite pas à les regarder comme une belle œuvre législative dans laquelle les vrais principes de la matière étaient bien saisis, et qui, malgré les mutilations qu'elle ne tarda pas à subir, fit faire alors à la liberté de la presse bien entendue un progrès dont la trace se reprendra un jour (1). »

Cet éloge que fait Guizot des lois de 1819 n'a rien d'excessif ; et jamais loi ne fut plus brillamment discutée ; jamais mesure à prendre ne fut plus approfondie ; jamais des orateurs et des hommes plus éminents ne prirent part à une plus importante et plus savante discussion.

*
* *

Des trois lois de 1819, celle du 9 juin seule nous intéresse. Elle supprime toutes les mesures préventives prohibitives antérieures : privilège, censure, autorisation préa-

(1) Guizot, *Mémoires*, t. I^{er}, p. 176 et suiv.

lable, et les remplace par des mesures simplement réglementaires.

Mais qu'est-ce que des mesures réglementaires ? Nous n'avons jusqu'ici, en théorie et dans les faits, rencontré que deux façons de se défendre contre les excès de la liberté de la presse : l'une qui consiste à prévenir les délits, à les empêcher de naître, c'est le préventisme ; et l'autre qui consiste à les punir une fois qu'ils sont commis, c'est le répressisme.

Mais la Restauration, grande période créatrice en matière de presse, entre deux extrêmes prit un moyen terme et, dans le préventisme, distingua le préventisme prohibitif et le préventisme réglementaire (1).

Le régime préventif se présente donc sous deux formes :

1° La prévention prohibitive dans laquelle l'exercice d'une faculté est soumis à l'arbitraire du gouvernement. Ainsi pour les journaux la censure ou l'autorisation permettent à l'administration d'empêcher tel article de paraître, tel journal d'être fondé. Avec ce système, pas de liberté possible, car à tout moment l'autorité peut en empêcher l'exercice.

2° La prévention simple ou réglementaire, dans laquelle l'exercice du droit est soumis à certaines formalités connues

(1) Ces expressions de « préventisme prohibitif » et de « préventisme réglementaire » ne datent pas de la Restauration ; elles sont empruntées au cours de M. Larnaude (année 1908-1909) et montrent clairement les idées qu'elles contiennent.

d'avance et qui, une fois remplies par l'impétrant, lui donnent la possibilité d'agir sans qu'il puisse en être empêché par l'autorité publique. Le but de la prévention simple est de faciliter la répression et de faire jouer les responsabilités qui, trop souvent, échappent dans le système purement répressiste. Personne n'est privé de l'exercice de la liberté, à condition toutefois de remplir les conditions exigées. Les mesures réglementaires gênent peut-être la liberté, mais au moins la respectent, tandis que les mesures prohibitives l'annihilent.

Parmi les mesures réglementaires, celles qui ont été le plus souvent employées sont : la déclaration préalable, c'est-à-dire le fait par tout individu voulant fonder un journal d'en prévenir l'administration ; la nécessité d'un gérant afin que l'autorité sache à qui s'adresser en cas de délit ; la signature des articles de journaux par leurs auteurs, pour que l'on puisse frapper le vrai coupable ; et surtout le cautionnement.

Le cautionnement, que nous allons étudier dans ses rapports avec la presse, n'était pas une nouveauté en 1819. Il avait déjà reçu de nombreuses applications dont, par la suite, le nombre allait sans cesse s'accroître.

C'est qu'en effet l'on a de tout temps considéré que le dépôt préalable d'une garantie : numéraire, rente, etc., était la meilleure façon de mettre l'Etat ou les particuliers à l'abri des fautes, des délits, ou des dilapidations de ceux

à qui ils confiaient soit des sommes importantes, soit des intérêts divers.

C'est en matière de finances qu'au xiv^e siècle, le cautionnement apparut d'abord : des lettres patentes, des édits, de 1335, 1347, etc., enjoignent de n'admettre aucun receveur des impôts « qu'il n'ait préalablement donné bonne et suffisante caution ». Un arrêt du Conseil, en date du 17 février 1779, généralisa l'obligation du cautionnement en l'imposant à tous les comptables de deniers publics, « commis, préposés et receveurs, tant des fermes que des administrations et régies générales ».

La réglementation actuelle des cautionnements n'est que l'extension des dispositions de cet arrêt. Sont aujourd'hui encore obligés de verser un cautionnement, les comptables publics : receveurs généraux (loi du 6 frimaire an VIII), caissiers et payeurs du Trésor (loi du 4 germinal an VIII), percepteurs des contributions directes (loi du 25 nivôse an XII), préposés de l'enregistrement et des douanes (loi du 7 ventôse an VIII) ; les officiers ministériels : notaires (loi du 7 ventôse an VIII), avoués, greffiers, huissiers (loi du 27 ventôse an VIII), commissaires-priseurs (loi du 27 ventôse an IX), agents de change et courtiers (loi du 28 ventôse an IX) ; etc., etc.

Le cautionnement est encore de pratique courante dans les marchés de travaux ou de fournitures de l'Etat, qui exige toujours de ses adjudicataires le dépôt d'une garantie pour le cas où ils abandonneraient les travaux, ou n'exécuteraient pas punctuellement leurs obligations.

Nous citerons encore, parmi les nombreux cautionnements existants, ceux des caissiers et sous-caissiers de caisses d'épargne, des fermiers d'octroi des communes, des agences et compagnies d'émigration, des directeurs d'établissements privés consacrés aux aliénés, des fabricants de cartes à jouer, et bornerons là nos explications sur le cautionnement ailleurs que dans la presse.

Nous avons classé le cautionnement parmi les mesures préventives réglementaires ; mais n'est-il pas, comme certains l'ont soutenu, du préventisme prohibitif ; du véritable répressisme, comme d'autres l'affirment ? C'est un point qu'il est nécessaire d'élucider.

En 1819 comme en 1828, quand dans les lois sur la presse il fut question de cautionnement, aussitôt dans l'opinion et dans les chambres deux camps se formèrent qui cherchèrent à montrer, l'un que cette mesure était contraire à l'article 8 de la Charte, l'autre, qu'elle lui était conforme. Cet article 8 disait : *Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions, en se conformant aux lois qui doivent « réprimer » les abus de cette liberté.*

Les adversaires du cautionnement, Benjamin Constant en tête, ne cessaient de répéter : « L'article 8 de la Charte interdit formellement toutes lois préventives relativement à la presse : il ne permet que les lois répressives. Direz-vous qu'un cautionnement, qui doit être fourni avant qu'un journal commence sa publication, est une mesure de répression ? Réprime-t-on ce qui n'a pas eu lieu, ce qui ne

peut pas avoir eu lieu, puisque, avant le dépôt du cautionnement, rien n'a pu être fait? Le cautionnement est une mesure de prévention repoussée par la Charte. »

« On répond qu'il faut aux citoyens une garantie contre tous les crimes. Il serait juste alors de soumettre à la même obligation l'individu qui prend un port d'armes parce qu'il peut encourir des amendes et des réparations civiles en commettant des délits de chasse ; celui qui confectionne et administre des remèdes, parce qu'il peut empoisonner ; celui qui fabrique des serrures, parce qu'il peut se servir de ses outils pour forcer la porte du voisin. »

« Il vaut mieux être franc, disaient les libéraux, et reconnaître que le cautionnement des journaux politiques a pour unique objet de créer une entrave à la diffusion de la presse et spécialement aux citoyens peu fortunés. »

Louis Blanc s'exprimait de façon analogue en 1848, quand il s'écriait : « Le cautionnement est un monopole, et, pour le dire en termes plus énergiques et plus précis, c'est l'interdiction de la presse aux pauvres. »

A cela que répondaient les partisans du cautionnement ? Ils se défendaient de vouloir établir une mesure préventive contraire à la Charte et disaient que la presse était sous un régime de liberté absolue, sous un régime de répression, dont le cautionnement ne faisait qu'assurer l'efficacité. Ils ajoutaient, faisant une savante distinction : « ce qui constitue un journal, ce n'est pas le fait de la publication isolée de chaque feuille individuelle ; ce n'est pas même le fait de plusieurs publications successives ; c'est l'entreprise de ces

publications. Mais cette entreprise, est-ce une opinion ? Non : c'est une profession. — Rendre cette entreprise publique, est-ce publier une opinion ? Non, c'est prendre des engagements. Mais, puisque rendre publique l'entreprise dont il s'agit, c'est cela même qui est établir un journal, il s'ensuit qu'établir un journal et publier une opinion ou des opinions, ce n'est pas la même chose (1). »

A laquelle de ces deux opinions opposées faut-il se rallier ? Le cautionnement est-il du préventisme absolu ou du répressisme ?

La première opinion qui déclare le cautionnement contraire à la Charte est certainement fondée ; il est manifeste que le cautionnement étant exigé avant toute publication, c'est du préventisme. Mais est-ce du préventisme prohibitif ? Nous le pensons pas, car la somme exigée une fois déposée, tout citoyen sera libre de fonder un journal et il ne dépendra pas de l'arbitraire gouvernemental de l'en empêcher. Le premier venu pourra, sans autre garantie et en toute liberté, imprimer ses opinions ; mais si, par leur publication, il commet des délits, on pourra facilement le connaître et le punir. — Or, tout ce que nous venons de dire, n'est-ce pas ce qui caractérise le préventisme réglementaire ?

Il est cependant un cas où le cautionnement peut être du préventisme prohibitif : c'est lorsque son montant est considérable. Contre son exagération, des orateurs ont toujours

(1) Discussions dans les Chambres en 1819.

mis en garde. « En souscrivant la nécessité d'un cautionnement, disait M. Ponsard en 1819, nous pensons qu'il doit être en rapport exact avec l'objet qu'on se propose... Prenons garde qu'à mesure qu'on grossit le gage, on rétrécit le cercle de la liberté ; la loi deviendrait tyrannique du moment qu'elle exigerait au delà de l'utile (1). » Et M. Dumeilet ajoutait : « On vous dira que les journalistes pourraient, indépendamment du premier délit, se permettre d'autres injures ou diffamations, et qu'alors le cautionnement deviendrait insuffisant. Cela peut être vrai, mais l'exagération d'un principe ne suffit pas pour le détruire, et je vous prierai de remarquer qu'en pressant ce raisonnement, on établirait que chacune des lignes d'un écrit périodique pouvant contenir une allégation punissable, la somme des amendes qui pourraient être prononcées nécessiterait un cautionnement tel que le taux auquel il devrait être élevé serait une véritable prohibition (2) ». Alors, en effet, c'eut été le silence imposé aux pauvres et la mainmise complète de la finance sur la presse ; « un cautionnement énorme, disait M. de Kératry, pourrait faire rentrer la profession d'écrivain politique dans la classe des monopoles, contre lesquels se sont élevées tant de réclamations à cette tribune. Certes, nous ne voulons pas qu'on ne puisse prendre la plume sans avoir derrière soi un riche bailleur de fonds, car

(1) Discours prononcé à la Chambre des députés le 3 mai 1819. *Archives parlementaires*, t. XXIV, p. 163.

(2) Discours prononcé à la Chambre des députés le 1^{er} mai 1819. *Archives parlementaires*, t. XXIV, p. 147.

alors l'homme de lettres serait réduit à penser ce que voudraient les écus de l'homme de finance (1). »

Dans les faits, nous voyons que jamais le cautionnement n'a eu un caractère prohibitif, et que, depuis 1819, date de son apparition, le nombre des journaux n'a fait que croître sans cesse.

— La seconde opinion se rapproche de la vérité plus que la première, car chez elle, tout se réduit à une simple question de mots.

Quand, aux adversaires du cautionnement, ses partisans répondaient que c'était une mesure de répression, c'était dans l'ardeur de la discussion et pour faire antithèse au mot : prévention. Sans doute, ils changeaient un peu le sens des mots et lorsqu'ils disaient « le cautionnement est du répressisme », ils entendaient dire « une mesure destinée à assurer, à faciliter la répression des crimes ou délits commis par la voie de la presse » ou plus simplement « c'est du préventisme réglementaire ».

Voici notamment ce que disait Guizot : « Ces garanties (cautionnement et déclaration) ont consisté à s'assurer préalablement, non plus de l'innocence de chaque action particulière, mais de la capacité générale des agents. La société n'a interdit formellement à personne l'usage de la puissance qu'elle redoutait ; elle n'en a pas non plus soumis l'exercice à une inspection antérieure et habituelle ; mais elle a imposé

1) Discours prononcé à la Chambre des députés le 1^{er} mai 1819. *Archives parlementaires*, t. XXIV, p. 152.

à quiconque voudrait s'en servir, l'obligation de remplir certaines conditions qu'elle a jugées propres à compenser l'insuffisance ou l'inapplicabilité de la législation pénale. Ces conditions une fois remplies, elle a laissé aux citoyens toute leur liberté (1). »

Le rapporteur, M. Savoye-Rollin, parlant avec franchise, reconnaissait que le cautionnement, sans entraver la liberté de la presse, c'est-à-dire sans être prohibitif, permettait d'en réprimer les abus, c'est-à-dire était du préventisme réglementaire : « La garantie qu'on demande aux journaux ne les contrôle ni ne les surveille ; elle est en dehors de leur action ; la société veut, par un moyen que la liberté de la presse ne puisse désavouer, prémunir contre une institution dont elle redoute les dangers, mais dont elle entend conserver les avantages, contre une institution qu'elle peut craindre quelquefois, mais dont elle ne peut jamais se passer (2). »

— Le cautionnement de presse est donc bien une mesure de préventisme réglementaire qui peut, il est vrai, et dans certains cas que nous avons indiqués, devenir de la prévention absolue.

(1) Discours prononcé à la Chambre des députés le 3 mai 1819. *Archives parlementaires*, t. XXIV, p. 165.

(2) Rapport présenté à la Chambre des députés le 26 avril 1819. *Archives parlementaires*, t. XXIV, p. 36.

CHAPITRE II

DU CAUTIONNEMENT ÉTABLI PAR LA LOI DU 9 JUIN 1819

Maintenant que nous avons montré le caractère préventif réglementaire du cautionnement, ses applications nombreuses et variées, il nous faut rentrer dans le cercle d'étude que nous nous étions fixé et nous occuper exclusivement du cautionnement de presse : à quelle époque il est apparu, quelles justifications en furent données, quelles critiques en furent faites, tels sont les principaux points que nous aurons à examiner.

Nous avons vu quelles furent, sous la Révolution, les vicissitudes de la presse ; les lois de circonstance se succédant sans cesse, et, dans un flux et reflux incessants, la licence faisant place à l'esclavage, et l'esclavage à la licence...

En 1819, une loi sur la presse était devenue nécessaire ; le provisoire avait assez duré ; on ne pouvait plus toujours invoquer les circonstances.

D'ailleurs les idées libérales avaient fait de rapides progrès dans tous les partis. L'idée que la liberté n'est pas un moyen, mais un but, et qu'on doit l'aimer pour elle-même, non pour les avantages qu'elle procure, semblait avoir pénétré dans tous les esprits et ne rencontrait plus que de rares et timides contradicteurs. Tous ceux qui, soit à la tribune, soit dans la presse, professaient le culte de la liberté, n'étaient sans doute pas également convaincus, et il paraissait difficile de supposer que les sectateurs du pouvoir absolu, bonapartistes ou royalistes, se fussent si vite convertis. La liberté avait donc ses vrais et ses faux dévots ; mais il y a dans les idées généreuses, quand elles peuvent se montrer en pleine lumière, une force d'attraction à laquelle on cède involontairement ; et parmi les anciens détracteurs de la liberté, plus d'un s'était laissé gagner. Quant aux autres, soit par calcul, soit par convenance, ils jugeaient à propos de parler la langue commune, et, comme il arrive souvent, les plus sincères n'étaient pas les plus démonstratifs (1).

Ces dispositions libérales s'étaient déjà manifestées par un changement de ministère. Le 20 décembre 1818, en effet, M. Dessolles avait succédé au duc de Richelieu à la présidence du conseil, et l'âme du nouveau ministère, c'était le duc Decazes, c'est-à-dire le triomphe des idées libérales, le gouvernement du centre et des doctrinaires.

L'affranchissement de la presse qui avait paru inévitable

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, *Histoire parlementaire*, t. V, p. 2.

sous le ministère Richelieu, devait l'être, *a fortiori*, sous le nouveau ministère. Aussi le cabinet résolut-il de ne pas laisser plus longtemps les journaux sous un régime exceptionnel et provisoire ; M. de Serre, ministre de la Justice, présenta le 22 mars 1819, à la Chambre des députés, trois projets de lois qui réglaient complètement en cette matière les conditions de publication des journaux, le mode d'instruction, la publicité, et supprimaient la censure. Ces trois projets étaient « destinés à garantir et à fonder la liberté de la presse, aussi bien qu'à défendre de ses écarts l'ordre et le pouvoir (1) ».

Des trois lois de 1819, une seule nous intéresse, c'est celle relative à la publication des journaux et écrits périodiques. Cette loi du 9 juin 1819, décide que les journaux pourront paraître librement, mais, dans l'intérêt de la liberté bien comprise, impose certaines formalités préalables à leur publication, mesures de préventisme simple ou réglementaire ne laissant aucune place à l'arbitraire du gouvernement : ce sont la déclaration d'un éditeur responsable, et le dépôt d'un cautionnement, que seul nous allons étudier.

— C'est en 1816 que l'idée première du cautionnement en matière de presse fait son apparition. Si l'on songe à l'établir, ce n'est pas seulement comme garantie du paiement des amendes que peuvent encourir les journaux, mais surtout comme une garantie analogue à ce qu'en matière politique était le cens électoral. Voici d'ailleurs comment

(1) Guizot, *Mémoires*.

s'explique sur ce point Chateaubriand qui, dans son ouvrage *La Monarchie selon la Charte* (1816), fut le premier à réclamer un cautionnement pour les journaux : « Quant aux journaux qui sont l'arme la plus dangereuse, il est d'abord aisé d'en diminuer l'abus, en obligeant les propriétaires des feuilles périodiques, comme les notaires et autres gens publics, à fournir un cautionnement. Ce cautionnement répondrait des amendes, peine la plus juste et la plus facile à appliquer. Je le fixerais au capital que suppose la contribution directe de mille francs que tout citoyen doit payer pour être élu membre de la Chambre des députés.

« Voici ma raison. Une gazette est une tribune : de même qu'on exige du député appelé à discuter les affaires que son intérêt, comme propriétaire, l'attache à la propriété commune ; de même le journaliste qui vient s'arroger le droit de parler à la France, doit être aussi un homme qui ait quelque chose à gagner à l'ordre public, et à perdre au bouleversement de la société.

« Vous seriez par ce moyen débarrassés de la foule des papiers publics. Les journalistes en petit nombre, qui pourraient fournir ce cautionnement, menacés par une loi formidable, exposés à perdre la somme consignée, apprendraient à mesurer leurs paroles. Le danger réel disparaîtrait : l'opinion des Chambres, celle du ministère et celle du public, seraient connues dans toute leur vérité (1). »

(1) CHATEAUBRIAND, *La monarchie selon la Charte* (1816), chap. xx.

Comme on le voit par ce passage, Chateaubriand déduisait du dépôt par le journaliste d'un cautionnement, l'intérêt à ne pas faire d'articles violents et sans mesure, de même que du cens requis pour l'électorat et l'éligibilité, on déduisait l'intérêt de l'électeur ou de l'éligible à la conservation de la paix publique.

Quand, en 1819, on voulut établir la liberté de la presse, parmi les mesures réglementaires jugées nécessaires, on songea immédiatement au cautionnement, qui cadrerait bien avec l'organisation politique et qui avait été recommandé par un homme de la valeur de M. de Chateaubriand ; et l'on pensait que tous seraient d'accord avec lui pour l'établir.

Combien on se trompait ! L'idée du cautionnement fut vivement attaquée ; le projet sur ce point souleva des tempêtes et n'aboutit qu'après une longue et intéressante discussion.

L'orateur certainement le plus ardent à le combattre, fut Benjamin Constant, dont l'argumentation serrée et la forte éloquence soulevèrent, à plusieurs reprises, les applaudissements de la Chambre. Résumons brièvement son discours qui tend à prouver que l'idée de cautionnement est contraire et à la véritable liberté de la presse, et à la Charte. « Vous avez établi, disait-il aux défenseurs du projet, que la presse est un instrument, qu'elle devait rentrer dans le droit commun. Le droit commun veut que celui qui abuse d'un instrument, pour commettre un délit ou un crime, soit puni. Mais le droit commun ne veut pas que ce-

lui qui se sert d'un instrument donne caution qu'il n'en abusera pas.

« Que si vous dites que la presse est un instrument d'un genre particulier, ou que les journaux sont un emploi particulier de la presse, reconnaissez qu'après cinq ou six lois d'exception sur les journaux, vous faites à leur égard une septième loi d'exception ; mais ne parlez plus du droit commun. » De plus, « l'article 8 de la Charte interdit formellement toutes les lois préventives relativement à la presse : elle ne permet que les lois répressives. Direz-vous qu'un cautionnement, qui doit être fourni avant qu'un journal commence, est une mesure de répression ? Réprime-t-on ce qui n'a pas eu lieu, ce qui ne peut pas avoir eu lieu, puisque avant le versement du cautionnement rien n'a pu être fait ? (1).

Ainsi les cautionnements étaient non seulement en désaccord avec les principes posés par le gouvernement lui-même, mais encore contraires à la Charte. C'était toujours le système de 1814, « le système qu'il vaut mieux prévenir les délits que les punir ; système toujours mis en avant par le despotisme, pour enchaîner les innocents sous le prétexte qu'ils pourraient bien devenir coupables : système qui s'étend d'un individu à tous les individus, d'une classe à toutes les classes, ourdit un vaste filet dans lequel tous, sous prétexte d'être garantis, se trouvent enveloppés ».

D'ailleurs, personne plus que l'orateur ne haïssait la dif-

(1) Discours prononcé à la Chambre des députés le 3 mai 1819. *Archives parlementaires*, t. XXIV, p. 168 et suiv.

famation et la licence, mais, disait-il, « ce n'est point par des mesures vexatoires, préventives, inconstitutionnelles que vous mettez un terme à la licence. Il n'y a qu'un remède sûr contre la licence, c'est la liberté. La licence présuppose l'arbitraire ; la liberté s'appuie sur la loi ».

M. Daunou, lui aussi, critiqua vivement le cautionnement ; il lui reprocha d'être contraire à la Charte et au droit commun, et par ironie le déclara insuffisant et demanda que des otages fussent exigés de la presse. « Les écrivains, disait-il, et particulièrement les journalistes, peuvent se voir condamnés, non seulement à des amendes, mais aussi à des emprisonnements ; et s'il est à propos de s'assurer qu'ils n'échapperont point à la première de ces peines, il le serait, je crois tout autant de les empêcher, s'il se peut, de se soustraire à la seconde, et de leur demander des otages en même temps que des cautionnements. L'une et l'autre de ces conditions préalables tiendraient aux mêmes principes, au même système, au même genre d'hypothèses, d'alarmes et de prévoyance (1) ».

Comme réponse à ces critiques, quelles raisons furent invoquées pour justifier le cautionnement ? Si nous lisons les discussions parlementaires de la loi du 9 juin, nous voyons que deux arguments furent mis en avant.

1. — Le premier argument en faveur du cautionnement ne fut que la réédition de celui exposé déjà en 1816 par

(1) Discours prononcé à la Chambre des députés le 1^{er} mai 1819. *Archives parlementaires*, p. XXIV, t. 156.

Chateaubriand, à savoir que les journalistes exercent une profession publique ; ce ne sont pas de simples écrivains publiant leur opinion ; ils publient l'opinion des autres, que ce soit sous forme de débats des Chambres et des tribunaux ou sous toute autre forme ; n'est-il pas juste d'exiger d'eux des garanties ?

D'autre part, le journal exerce une influence politique, influence peut-être la plus grande de toutes. Or, toute influence politique exercée demande une garantie qui ne peut se rencontrer que dans la possession d'une certaine situation sociale, déterminée par la propriété. Il faut donc que les journalistes, comme ceux qui ont l'exercice de certaines fonctions politiques, montrent qu'ils fournissent cette garantie en ayant une certaine fortune, en déposant un cautionnement (1).

Ne voulant pas atténuer la force de cet argument, force très grande à une époque où régnait le suffrage censitaire, nous citerons les passages les plus topiques des discours s'y rapportant.

Voici tout d'abord comment, à la séance du 3 mai 1819, s'exprimait M. Guizot, commissaire du roi : « L'objet du cautionnement est non seulement de pourvoir au paiement des amendes, mais surtout de ne placer l'influence des journaux qu'entre les mains d'hommes qui donnent à la société quelques gages de leur existence sociale et lui puissent inspi-

(1) M. F. LARNAUDE, *Cours professé à la faculté de droit de Paris*, année 1908-1909.

rer quelque confiance. On ne saurait le méconnaître, car cela est évident, les journaux ne sont point l'expression pure et simple de quelques opinions individuelles ; ils sont les organes des partis, ou, si l'on veut, des diverses opinions, des divers intérêts auxquels se rallient des masses plus ou moins nombreuses de citoyens. Eh bien ! il n'est pas bon, il ne convient ni à la société, ni aux partis eux-mêmes, que ces organes publics soient pris et placés dans la région inférieure des opinions et des intérêts qu'ils expriment » (1).

Après M. Guizot, M. Royer-Collard, envisageant la question sous le rapport constitutionnel, s'efforça de prouver qu'on ne cherchait point à faire une loi d'exception, car tel était l'argument le plus fort des opposants. « En effet, soit qu'on adopte la loi, soit qu'on la rejette, il n'y a aucune atteinte portée à la liberté de la publication, et, cautionnés ou non, les journaux contiendront toujours ce qu'on voudra y insérer, sans qu'aucune prévention directe ou indirecte gêne les écrivains. La question se resserre donc dans le droit individuel ; elle est civile et non politique. La solution doit en être cherchée dans la Charte. Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions ; par conséquent, toute loi après laquelle la libre publication subsiste ne laisse plus rien à demander au nom de la Charte. » Puis, répondant directement au beau discours de Benjamin Constant, il justifiait lui aussi le cautionnement :

(1) Discours prononcé à la Chambre des députés le 3 mai 1819. *Archives parlementaires*, t. XXIV, p. 167.

« Avez-vous besoin de journaux, s'écriait-il. Oui, sans doute, ils sont une des conditions du gouvernement représentatif, un de ses principes de vie. Un journal est-il une influence? Oui, et peut-être la plus puissante des influences. Or, l'influence politique appelle une garantie; la garantie politique ne se rencontre, selon les principes de notre Charte, que dans une certaine situation sociale; cette situation est déterminée par la propriété ou par ses équivalents. Voilà le principe du cautionnement (1) ».

« Les journalistes, répondait, après Royer-Collard, M. Lainé, publient aussi les opinions des autres; ils publient les débats des assemblées, les séances des tribunaux. Or, c'est là exercer une profession publique, dont il est naturel d'assujettir l'exercice à quelques garanties. »

Toujours, lors de la discussion à la Chambre des députés, le même point de vue fut encore mis en avant par MM. Kératry et Chabron de Solilhac.

M. Kératry voyait avant tout dans le cautionnement « une garantie morale des sentiments avec lesquels le journal va exercer une des plus importantes magistratures » (2).

Quant à M. Chabron de Solilhac, il commença par montrer, en termes d'ailleurs excellents, le grand rôle joué par les journaux; il déclara leur influence beaucoup plus consi-

(1) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 3 mai 1819. *Archives parlementaires*, t. XXIV, p. 173 et suiv.

(2) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 1^{er} mai 1819. *Archives parlementaires*, t. XXIV, p. 153.

dérable que celle de l'écrivain isolé, et trouva logique d'exiger des garanties.

« Messieurs, dit-il, un journal est une tribune où le même orateur a toujours la parole, il n'y est jamais contredit, jamais interrompu, et tout ce qu'il avance est admis comme chose jugée. Ses oracles trouvent des croyants fervents et dociles, ils sont l'évangile politique d'un grand nombre de lecteurs. Le journaliste exerce sa censure sur toutes les branches du pouvoir, sur toutes les parties de l'administration, sur la religion, sur les mœurs. Il passe en revue toutes les classes de la société qu'il élève ou qu'il abaisse à son gré. Il fait et défait les réputations, raconte les événements et alors c'est encore à sa volonté qu'il faut se réjouir ou s'affliger. Sans fournir l'extrait de sa cote, il pénètre dans les collèges électoraux, il y dispose du vote de ses abonnés. Sans être éligible, il n'est pas étranger à la tribune nationale, il l'abandonne rarement, et, s'il n'y prend pas la parole, il fait parler les orateurs, ce qui est certainement plus commode.

« Une pareille magistrature est la plus grande et la plus importante de la société, et cependant on s'étonne qu'il soit demandé des garanties à l'homme qui n'y est appelé par aucune confiance, par aucun suffrage?

« Eh quoi, messieurs, cet apôtre sans mission, ce magistrat qui tient à lui seul tous les pouvoirs, ne serait pas même obligé d'établir sa solvabilité et disposerait à son gré des trompettes de la renommée ! Ses écrits, transportés rapidement à toutes les extrémités, agiraient sans relâche sur

l'opinion, et là, frapperaient électriquement sur tous les points du royaume, sans qu'on eût le droit de lui demander une responsabilité pécuniaire ! Un journaliste séditieux pourrait impunément empoisonner à la fois toutes les veines du corps politique, il pourrait embraser la société, et l'on chercherait vainement le nouvel Erostrate qui aurait allumé l'incendie ! » (1).

— Tous les discours dont nous venons de citer des passages furent prononcés à la Chambre des députés, mais la justification qu'ils donnaient du cautionnement, ne fut pas apportée seulement dans cette enceinte. A la Chambre des Pairs, si le nombre des orateurs fut beaucoup moins important, on peut dire que leur talent fut au moins égal à celui de leurs collègues de la chambre basse.

M. de Serre, garde des sceaux, dont l'incomparable talent faisait toute la force, tout l'éclat du ministère, déposa le troisième projet sur la presse le 8 mai et, à cette occasion, prononça un important discours (2).

(1) Discours prononcé à la Chambre des députés le 1^{er} mai 1819. *Archives parlementaires*, t. XXIV, p. 158.

(2) Opinion de Guizot sur le talent de M. de Serre. « Sa parole était profonde et point abstraite, colorée et point figurée ; son argumentation était de l'action ; il exposait, raisonnait, discutait, attaquait ou se défendait sans préméditation littéraire ni même oratoire, élevant la force des raisons au niveau de la grandeur des questions, abondant sans luxe, précis sans sécheresse, passionné sans déclamation, trouvant toujours la plus solide réponse à ses adversaires, aussi puissant dans l'improvisation qu'après la méditation, et quand il avait surmonté un peu d'hésitation ou de lenteur au premier moment, marchant à son but d'un ton ferme et

Dans ce discours l'orateur, défendant le cautionnement, qui des dispositions du projet avait subi l'attaque la plus énergique, le justifiait de la même façon que Chateaubriand et l'assimilait à un cens. *Lorsque, disait-il, la loi autorise une influence politique quelconque, directe ou indirecte, les précautions qu'elle prend contre l'abus de cette influence, tendent avant tout à assurer que l'abus n'aura pas lieu. Or, la meilleure garantie qu'elle puisse se procurer à cet égard naîtra toujours de l'intérêt même de ceux entre les mains de qui elle remet cette arme dangereuse. Ce sera donc, pour le cas dont il s'agit, ce sera l'intérêt que le journaliste ou l'entrepreneur du journal aura lui-même au maintien de la tranquillité publique qui répondra qu'on peut l'autoriser sans inconvénient, à l'exercice d'une profession qui lui donnerait de si grandes facilités pour la troubler. Or, cet intérêt se trouve dans sa situation sociale; et le cautionnement qu'exige de lui la loi, est, entre les mains de la société, non pas un nantissement, mais le gage et la preuve de cette situation (1).*

II. — Une seconde justification de cautionnement fut donnée par plusieurs députés. Elle le fut aussi, mais à titre secondaire, par les divers orateurs que nous avons cités. Cet

pressé, en homme ardemment sérieux, qui ne cherche nullement un succès personnel, et ne se préoccupe que de faire triompher sa cause en communiquant à ses auditeurs son sentiment avec sa conviction » (Guizot, *Mémoires*).

(1) Discours prononcé à la Chambre des Pairs, le 8 mai 1819. *Archives parlementaires*, t. XXIV, p. 253

argument, qui, lorsque le suffrage cessera d'être censitaire sera le seul, consistait à dire que le dépôt d'une somme d'argent allait permettre d'assurer le paiement des amendes auxquelles le journal pourrait être condamné, et empêcher le scandale des responsabilités illusoires et des condamnations inexécutées.

Sans le cautionnement, en effet, la nouvelle législation supprimant l'autorisation préalable et la censure, le premier venu (à peu près comme cela a lieu aujourd'hui, d'ailleurs!) aurait pu, après une simple déclaration, faire paraître un journal, commettre de nombreux délits, en retirer peut-être un bénéfice, puis disparaître, rendant toute répression impossible, bravant impunément les lois. C'est ce que devait empêcher, dans une certaine mesure, le cautionnement, dont l'application et la notion du droit civil étaient tout simplement étendues à la presse.

« La fonction du cautionnement, disait le rapporteur M. Savoye-Rollin, est de pouvoir être appliqué à des frais éventuels du jugement (1). » « A quoi destine-t-on les cautionnements? dit encore M. Ponsard. A assurer les frais, les dommages-intérêts et amendes. Nous convenons que la poursuite en réparation ne doit rencontrer aucun obstacle (2). »

Cette seconde justification du cautionnement était, il

(1) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 26 avril 1819. *Archives parlementaires*, t. XXIV, p. 37.

(2) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 3 mai 1819. *Archives parlementaires*, t. XXIV, p. 163.

faut le reconnaître, biens moins solide que la première, et alors reparaissait, dans toute sa force, l'objection de MM. Benjamin Constant et Daunou : si la presse n'est qu'un instrument, elle doit rentrer dans le droit commun qui veut que celui qui abuse de l'instrument soit puni ; mais il ne faut pas que celui qui use d'un instrument avec lequel il ne commettra pas nécessairement un délit, soit tenu de donner un cautionnement, une garantie pour le délit qu'il *pourrait* commettre. — De plus, la Charte donne à tous les Français le droit de publier leurs opinions ; or, par le système des cautionnements, vous interdisez à ceux qui ne sont pas riches un certain moyen de publication. « M. le commissaire du roi me semble aller contre son but, dit Constant ; c'est qu'il ne faudrait pas considérer les fortunes comme une aussi sûre garantie que les lumières. Et cependant à qui demandez-vous des garanties en admettant le projet de loi ? Est-ce aux lumières ? Non, sans doute. C'est à la fortune (1). »

Cette objection, que plusieurs orateurs passèrent sous silence, fut pourtant réfutée par M. Savoye-Rollin et par M. de Sainte-Aulaire, qui soutinrent que le cautionnement n'avait aucun effet sur l'existence ni sur la liberté des journaux ; « la garantie qu'on leur demande, disaient-ils, ne les contrôle ni ne les surveille ; elle est en dehors de leur action ; la société veut, par un moyen que la liberté de la presse ne puisse désavouer, se prémunir contre une insti-

(1) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 3 mai 1819. *Archives parlementaires*, t. XXIV, p. 168. et suiv.

tution dont elle redoute les dangers, mais dont elle entend conserver les avantages, contre une institution qu'elle peut craindre quelquefois, mais dont elle ne peut jamais se passer (1) ». Le nombre des journaux était, de plus, déterminé par le nombre des partis existants, tout parti serait assez riche pour fournir un cautionnement. D'ailleurs, pourquoi la presse se plaindrait-elle ? Dans plusieurs professions, des précautions analogues au cautionnement étaient imposées, et jamais on n'avait dit qu'elles violassent le principe de la liberté de l'industrie, également consacré par la Charte.

— Telle fut, résumée en ses grandes lignes, la discussion qui eut lieu en 1819, dans les Chambres, au sujet du cautionnement. Nulle ne fut plus complète et menée avec plus de talent. Si les arguments invoqués pour ou contre n'eurent pas tous le même succès, tous du moins furent exposés avec la même éloquence et défendus avec la même ardeur.

Finalement, le projet du gouvernement fut voté, à la Chambre des Députés d'abord, par 153 voix contre 47 ; puis à la Chambre des Pairs par 142 voix contre 14.

*
* *

Nous avons brièvement exposé les idées dominantes qui furent mises en avant, mais il ne nous faut point en rester là. Nous devons examiner chacune des dispositions de la

(1) Rapport présenté par M. Savoye-Rollin, le 26 avril 1819. *Archives parlementaires*, t. XXIV, p. 36.

loi dans ses détails et montrer les objections qu'elles soulèveront soit au point de vue de la théorie, soit au point de vue de la pratique.

Pour plus de clarté, nous diviserons l'étude du cautionnement, tel qu'il fut voté en 1819, en plusieurs paragraphes.

Nous examinerons successivement :

- § 1. — Qui doit verser le cautionnement.
- 2. — Pour quels journaux faut-il un cautionnement.
- 3. — En quoi doit être le cautionnement et où doit-il être versé.
- 4. — Montant du cautionnement.
- 5. — A quoi est affecté le cautionnement.
- 6. — Cas de non complément du cautionnement après condamnation.
- 7. — Sanction du défaut de constitution du cautionnement.
- 8. — Remboursement du cautionnement.
- 9. — La presse sous l'empire de la loi de 1819 et du cautionnement.

*
* *

§ 1. — Qui doit verser le cautionnement ?

Ce sont les propriétaires ou éditeurs du journal. Il n'est pas nécessaire qu'ils versent eux-mêmes ; ils peuvent très bien l'emprunter, ou le faire déposer par une tierce per-

sonne. En 1819, ce que l'on veut, c'est qu'un cautionnement soit déposé ; qui le déposera ? peu importe. Il n'en sera pas toujours ainsi : nous verrons que dès 1828, le ou les gérants (en 1819 appelés éditeurs responsables) devront être propriétaires chacun d'une part ou action dans l'entreprise du journal et d'un quart du cautionnement ; qu'en 1830 le gérant devra posséder le cautionnement en entier et qu'en 1834 il devra en posséder un tiers.

Lors de la discussion, cette question du versement ne souleva pas de difficultés.

§ 2. — Pour quels journaux faut-il un cautionnement ?

Il faut un cautionnement pour tout journal ou écrit périodique consacré en tout ou en partie aux nouvelles ou matières politiques et paraissant, soit à jour fixe, soit par livraison et irrégulièrement, mais plus d'une fois par mois.

Ainsi, en 1819, le cautionnement est l'exception : n'y sont assujettis que les journaux consacrés aux nouvelles et matières politiques. En sont dispensés : 1° ceux qui sont étrangers à la politique, et 2° ceux qui, bien que s'occupant de matières ou nouvelles politiques, ne paraissent pas plus d'une fois par mois.

Le champ d'application du projet de la loi était donc assez peu étendu ; mais cela n'empêcha pas Benjamin Constant, à propos des mots « soit par livraison et irrégulièrement », d'en faire une critique, non dépourvue d'ironie.

« Parlons d'abord, disait-il, de la périodicité irrégulière. Une fatalité presque amusante plane depuis quatre ans sur nos lois de presse. Réprimer est devenu prévenir ; dépôt s'est travesti en publication ; et voilà que, par périodicité, l'on nous prie d'entendre ce qui n'est pas périodique. » Et il ajoutait qu'il serait extrêmement facile de tourner la loi. « Je suppose qu'un écrivain veuille éluder votre loi. Relisez bien l'article premier : il n'atteint que les écrits qui, paraissant plus d'une fois par mois, portent le même titre. Changez le titre, l'écrit n'est plus dans la loi. »

« Or, Messieurs, qu'est-ce qui empêche un écrivain de publier une brochure en deux feuilles sous le nom de *Propagateur*, par exemple ? Je prends ce nom parce qu'il est en usage et en honneur dans deux ou trois départements, et que les écrits ainsi désignés ont contribué et, je l'espère, contribueront encore à obtenir le redressement de beaucoup d'injustices commises en 1815. Un écrivain publie donc un *Propagateur*, un seul, qui forme un ouvrage à part, terminé, qu'aucune livraison postérieure ne doit suivre. Au bas de la dernière page de ce *Propagateur*, le libraire ajoute ces mots : sous presse et devant paraître la semaine prochaine l'*Historien*, par l'auteur du *Propagateur*. C'est un autre ouvrage. L'*Historien* paraît. Au bas de la dernière page de cet *Historien*, le libraire ajoute : sous presse et devant paraître la semaine d'ensuite, l'*Examineur*, par l'auteur de l'*Historien*.

« Croyez-vous, Messieurs, que le public, que toutes les restrictions éveillent, que toutes les manières de lutter

d'adresse avec le pouvoir amusent, n'entendra pas au bout de trois livraisons qu'il n'a qu'à envoyer à un libraire connu le prix de cinquante-deux brochures pour recevoir régulièrement pendant un an des *Propagateurs, Historiens, Narrateurs, Examineurs, Observateurs*, en un mot, cinquante-deux brochures n'ayant point de rapport légal les unes avec les autres, et pourtant ayant dans leurs principes et dans les sujets qu'elles traitent un rapport moral intime ? »

L'orateur conclut ainsi : « Le pouvoir public ne peut jamais lutter d'adresse avec les particuliers. L'intérêt privé a beaucoup de ruse, beaucoup de malice. L'autorité, quelque habiles qu'en soient les dépositaires, est toujours gauche dans ses ruses et lourde dans ses malices. Ses avantages consistent dans la dignité et dans la force. Elle doit donc éviter les petites luttes qui rendent sa force inutile et compromettent sa dignité.

« C'est au nom de cette dignité que je demande que l'on retranche de l'article premier ce qui a rapport à la prétendue périodicité irrégulière (1). »

M. Lainé répondit à Benjamin Constant et déclara que ce n'était pas une raison parce que les précautions prises étaient souvent inefficaces, pour s'abandonner et ne rien prévoir. D'ailleurs ne serait-il pas toujours temps de modifier la loi ? : « S'il était vrai, Messieurs, que, malgré nos soins, la prévoyance de la loi fût trompée par de nouveaux

(1) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 3 mai 1819. *Archives parlementaires*, t. XXIV, p. 469.

subterfuges dont la menace nous rappelle sur ce même sujet le mot de Milton si gai et si connu (1), l'expérience aurait recours alors à l'autorité législative pour y porter remède. Mais au moins les artifices déjà connus et ceux qu'on nous apprend se préparer, sont un motif de plus de chercher des garanties, et d'atteindre, par la rédaction de la loi, tous les délits qui peuvent être commis contre les droits publics et les droits des particuliers (2). »

M. Chabron de Solilhac alla plus loin que M. Lainé et déposa un amendement qui soumettait au cautionnement tout ouvrage qui aurait des abonnés, quelles que soient ses dénominations. « Mon amendement, disait-il, rétrécit les mailles du filet, l'étend sur tous les journaux, aucun ne saurait échapper. Je suis d'autant plus autorisé à vous le proposer que tous les adversaires du projet de loi ont reconnu que la loi était insuffisante et serait éludée (3). »

Mais M. de Serre, garde des sceaux, combattit l'amendement comme trop étroit : « Je crois, dit-il, qu'au lieu de descendre dans les moyens de frauder la loi, il vaut mieux se contenter d'une prohibition impérative qui frappe les journaux périodiques, soit qu'ils paraissent régulièrement ou irrégulièrement. C'est pour ne pas limiter l'effet de la loi

(1) Milton disait au sujet de précautions analogues qu'il trouvait inutiles : « C'est fermer les portes du parc pour empêcher les oiseaux de s'envoler. »

(2) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 3 mai 1819. *Archives parlementaires*, t. XXIV, p. 173.

(3) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 4 mai 1819. *Archives parlementaires*, t. XXIV, p. 200.

à cette seule forme, à cette seule ruse, qu'il importe de ne pas prévoir cette seule forme. Pour les bannir toutes, il n'en faut prévoir aucune. C'est aux tribunaux qu'il appartiendra d'éventer toutes les ruses et de les punir (1). »

Il en fut fait selon le désir du ministre et les amendements aussi bien de Benjamin Constant que de M. Chabron de Solilhac furent repoussés.

Ainsi, c'est tout journal consacré en tout ou en partie aux nouvelles ou matières politiques et celui-là seulement qui, en 1819, est assujéti au cautionnement. Qu'il prenne la forme légère, ironique, que ce soit même en vers qu'il discute, blâme ou critique les actes des hommes politiques, donne des nouvelles politiques, le journal, s'il ne veut s'exposer à l'application de la loi répressive, doit verser un cautionnement.

La loi n'a pas distingué entre les matières politiques proprement dites et les matières politiques qui n'auraient pas ce caractère déterminé, mais il importe peu qu'elle n'ait pas défini ce qu'elle entend exclure : c'est aux juges qu'il appartient de discerner ce qu'elle n'a pas défini. Et, en vertu du principe que « nul n'est censé ignorer la loi », les tribunaux doivent punir l'auteur de la contravention, car « c'est un devoir pour les citoyens comme pour les magistrats de se pénétrer de l'esprit qui a dicté la loi ».

L'appréciation, en pareil cas, n'est pas du domaine souverain des tribunaux. La Cour de cassation s'attribue le

(1) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 4 mai 1819. *Archives parlementaires*, t. XXIV, p. 200.

droit d'apprécier les articles du journal incriminé pour déterminer ce qui constitue ou ne constitue pas les matières politiques. Elle ne fait par là que déterminer le sens d'une expression employée par la loi pénale.

§ 3.— En quoi doit être le cautionnement et où doit-il être versé ?

Le projet décidait que le cautionnement serait uniquement en rentes, dont nous verrons plus loin la quotité. Mais la commission trouva cette disposition trop onéreuse et proposa d'admettre aussi comme garantie le dépôt du capital représentatif de la rente. « Il est si indifférent, disait M. Ponsard, que le cautionnement s'effectue en rentes ou en dépôt aux consignations du capital de la rente au cours, que la faculté que nous demandons ne nous semble pas même susceptible de discussion (1). » Ce point de vue fut du reste admis sans difficulté.

Benjamin Constant, plus exigeant, aurait voulu que le cautionnement pût être constitué de n'importe quelle façon, au choix de l'intéressé : rentes, numéraire, immeubles, etc., car sans cela l'injustice aurait régné. Voici comment il raisonnait : « Un homme a 20.000 francs de rentes en maisons ou en terres : pour faire un journal faudra-t-il qu'il vende sa propriété, qu'il bouleverse sa fortune ? Où est le

(1) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 3 mai 1819. *Archives parlementaires*, t. XXIV, p. 164.

droit d'exiger d'un homme qu'il dénature son bien avec perte, avant d'exercer une industrie? Le mode adopté pour le cautionnement est opposé à la justice. »

Cette objection était juste, mais des cautionnements trop variés auraient compliqué l'application de la loi ; et c'est ce qui fit que l'observation ne fut pas prise en considération.

— Où doit être versé le cautionnement?

S'il est fourni en capital, il devra être versé à la Caisse des Consignations.

S'il est fourni en rentes, l'ordonnance du 9 juin 1819, concernant l'exécution de la loi du même jour, nous indique les formalités qui devront être remplies.

Article 1^{er}. — L'éditeur ou propriétaire d'un journal ou écrit périodique, qui voudra fournir en rentes le cautionnement prescrit par la loi, déclarera à l'agent judiciaire du Trésor royal qu'il affecte l'inscription dont il est propriétaire au cautionnement de son entreprise. L'acte de cautionnement sera fait double entre l'agent judiciaire et le titulaire de l'inscription. L'inscription donnée en cautionnement sera déposée à la caisse centrale du Trésor royal. Les arrérages continueront à en être payés sur la présentation d'un bordereau délivré par l'agent judiciaire.

Lorsque le cautionnement sera fourni en inscription départementale, le directeur de l'enregistrement remplira, pour le département au lieu auxiliaire duquel appartient la rente, les fonctions ci-dessus attribuées à l'agent judi-

ciaire ; l'inscription sera déposée à la caisse du receveur des domaines du chef-lieu.

Les mêmes formalités devront être remplies par tout propriétaire d'une rente qui déclarerait l'affecter au cautionnement de l'entreprise fondée par un éditeur ou propriétaire de journal.

Article 2. — Toute inscription directe ou départementale, affectée à un cautionnement, devra être visée pour cautionnement, soit par le directeur du Grand Livre, soit par le receveur général, avant d'être présentée à l'agent judiciaire ou au directeur de l'enregistrement, à l'appui de la déclaration prescrite par l'article précédent.

Une fois ces formalités remplies, l'éditeur ou le propriétaire fera, à Paris, devant le préfet de police, dans les départements devant le préfet, sa déclaration de publication d'un journal et présentera en même temps, soit le reçu de la caisse des consignations, soit l'acte constatant qu'il a fourni son cautionnement en rentes. Immédiatement après ces formalités, le journal ou écrit périodique pourra paraître (art. 3, ordon. 9 juin 1819).

§ 4. — Montant du cautionnement.

Nous arrivons à une question importante, qui, en 1819, de même que dans les lois qui vont suivre, a fait et fera l'objet de longues discussions. C'est qu'en effet, selon que

les gouvernements seront plus ou moins favorables à la liberté de la presse, ils exigeront des journaux des cautionnements moins ou plus considérables, et par là favoriseront ou entraveront de façon détournée leur publication. Si le cautionnement est minime, ce sera la liberté ; s'il est considérable, ce sera l'oppression.

En ce qui concerne le montant des cautionnements, le projet du gouvernement rencontra, en 1819, peu de partisans. Il était ainsi conçu : *les propriétaires ou éditeurs de tout journal ou écrit périodique, seront tenus... 2° de fournir un cautionnement de dix mille francs de rente pour les journaux quotidiens et de cinq mille francs de rente pour les journaux ou écrits périodiques paraissant à des termes moins rapprochés.*

Ce texte était beaucoup trop absolu et ne faisait aucune distinction entre les journaux de Paris qui pouvaient avoir cinquante mille lecteurs, et ceux des départements qui, sauf dans quelques grandes villes, n'avaient pas plus de quelques centaines d'abonnés.

Aussi la commission, par l'organe de M. Savoye-Rollin, après avoir amendé le texte du gouvernement, engagea-t-elle la Chambre à voter ces dispositions : *Les propriétaires ou éditeurs... seront tenus... 2° de fournir un cautionnement qui sera, dans le département de la Seine, de cinq mille francs de rente pour les journaux quotidiens, et de deux mille cinq cents francs de rente pour les journaux ou écrits périodiques paraissant à des termes moins rapprochés.*

Et dans les autres départements, le cautionnement relatif

aux journaux quotidiens sera de deux mille cinq cents francs de rente dans les villes de cinquante mille âmes et au-dessus de quinze cents francs de rente dans les villes au-dessous, et de la moitié de ces rentes dans les journaux qui ne paraissent pas tous les jours.

Et justifiant les réductions demandées, le rapporteur disait : « la fonction du cautionnement est de pouvoir être appliqué à des frais éventuels de jugement ; or, l'examen des lois sur les délits commis par la presse, montre que les cautionnements exigés sont supérieurs *au maximum* des diverses condamnations ; la loi que j'expose renferme dans l'article 4 une disposition pour combler les déficits à mesure qu'ils s'effectuent ; il y a donc une rigueur inutile à les maintenir à un taux qui excède les besoins ».

« Si cette conséquence peut être encore débattue à l'égard des journaux de la capitale, elle est irrécusable pour tous les départements. Assujettir leurs journaux à un déboursé préalable aussi fort, ce serait les mettre en interdit ; la loi qui propose leur liberté, ne peut pas être la même loi qui les en dépouille. »

« Frappée de ces considérations, votre commission vous propose de réduire à cinq mille francs de rente sur l'Etat, le cautionnement de dix mille francs imposé aux journaux quotidiens, et à deux mille cinq cents francs de rente celui de cinq mille francs imposé aux journaux ou écrits semi-périodiques.

« En ce qui concerne les journaux des départements, elle n'a vu dans le projet qu'une lacune à remplir. Ne pouvant

adopter un plan uniforme, elle a pris ses bases dans la population. Elle vous demande de fixer le cautionnement relatif aux journaux quotidiens à deux mille cinq cents francs de rente dans les villes de cinquante mille âmes et au-dessus, à quinze cents francs de rente dans les villes au-dessous, et à la moitié de ces rentes pour les journaux ne paraissant pas tous les jours (1). »

M. Chabron de Solilhac parla lui aussi en faveur des journaux des départements, dont il trouvait l'existence indispensable au gouvernement lui-même. « Il y aurait certainement de l'injustice, disait-il, à demander aux journaux des départements le même cautionnement qu'à ceux de la capitale. Il faut proportionner la responsabilité aux dommages que peut causer un écrivain. Un journal qui ne se répand pas au loin, qui donne des nouvelles tardives, doit avoir peu d'abonnés ; le mal qu'il opère ne saurait acquérir une grande publicité, et le remède en est bien plus facile. D'ailleurs on tuerait la presse dans les départements si l'on ne mettait pas les cautionnements en rapport avec l'importance des journaux.

« Il est essentiel qu'il y ait des journaux dans les départements. Ils expriment les vœux, les besoins des provinces. Ils éclairent le gouvernement. Ils instruisent les cultivateurs et les manufacturiers, répandent les découvertes utiles, contribuent aux progrès de l'agriculture. Ils donnent de sages conseils au peuple...

(1) Rapport présenté à la Chambre des députés, le 26 avril 1819
Archives parlementaires, t. XXIV, p. 37.

« Il serait dangereux pour les provinces et pour le gouvernement que Paris eût seul des journaux. La capitale acquerrait par la presse une prépondérance sur les provinces qui pourrait devenir fatale à la liberté et favoriser les complots des ennemis de l'Etat (1). »

Après ces considérations générales en faveur de la réduction du taux du cautionnement des journaux des départements, l'orateur indiquait un moyen que les journaux de Paris ne manqueraient pas d'employer pour profiter des dispositions favorables de la loi en faveur de la province : ils se feraient imprimer tout près de Paris, mais pas dans le département de la Seine, à Versailles, par exemple.

On tint immédiatement compte de cette remarque et l'on décida que le montant du cautionnement serait le même dans les trois départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne.

Le gouvernement, devant l'accord presque unanime de la Chambre — seul peut-être M. Lainé fut de son avis — se décida à accepter une partie des amendements proposés par la commission. Il admit la distinction entre les journaux de la Seine, de Seine-et-Oise, de Seine-et-Marne, et ceux des autres départements. Mais, pour les premiers, il s'opposa à la diminution du cautionnement, qu'elle proposait. En fin de compte, chacun cédant un peu de ses prétentions, l'accord se fit, et pour les journaux des trois départements indiqués

(1) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 1^{er} mai 1819. *Archives parlementaires*, t. XXIV, p. 159.

on exigea un cautionnement de dix mille francs de rente pour les périodiques ne paraissant pas tous les jours.

Quant aux journaux des autres départements, le garde des sceaux ne fit pas d'opposition aux demandes de la commission qui toutes furent adoptées par la Chambre. Voici le texte voté : *Dans les autres départements le cautionnement relatif aux journaux quotidiens sera de deux mille cinq cents francs de rente dans les villes de cinquante mille âmes et au-dessus, de quinze cents francs de rente dans les villes au-dessous, et de la moitié de ces rentes pour les journaux ou écrits périodiques qui paraissent à des termes moins rapprochés.*

Si ce texte fut voté sans opposition du gouvernement, il ne le fut pas sans les réclamations de la gauche, qui, n'ayant pu faire repousser le cautionnement, voulait le réduire le plus possible. M. Dumeilet proposait de limiter à quinze mille francs en numéraire le montant du cautionnement des journaux départementaux s'imprimant dans les villes de cinquante mille habitants et au-dessus, et à dix mille francs celui de tous les autres. Quant aux journaux de la Seine, il demandait que leur cautionnement fût de vingt-cinq mille francs en numéraire ou de la rente y correspondant.

Benjamin Constant allait encore plus loin et disait : « La question est ici, Messieurs, de savoir si vous voulez absolument détruire les journaux des départements ; en ce cas, adoptez la fixation du projet de loi, adoptez même l'amendement de la commission. Les journaux ne pourront se

soutenir. A l'exception de trois ou quatre grandes villes, il n'est pas un département où le cautionnement puisse être fourni. Ces journaux ne donnent que de très médiocres produits, n'ont que des abonnés locaux, ne s'occupent que d'intérêts locaux, et cependant ils sont nécessaires ». En terminant, l'orateur demandait que pour les départements, le cautionnement fût établi au dixième de celui qui était proposé, et que dans les villes au-dessous de cinquante mille âmes, il n'y en eut point.

Mais cette demande fut vaine, et après une courte réplique de M. de Serre, qui, en acceptant les amendements de la commission, avait montré que, partisan de la plus grande liberté possible de la presse, il était aussi décidé à en exiger des garanties non pas excessives mais justes et suffisantes, la discussion fut close et les cautionnements fixés comme nous l'avons indiqué.

§ 5. — A quoi sera affecté le cautionnement ?

L'article 3 de la loi du 9 juin 1819 répond à cette question : *Le cautionnement sera affecté par privilège, aux dépens, dommages-intérêts et amendes auxquels les propriétaires ou éditeurs pourront être condamnés ; le prélèvement s'opérera dans l'ordre indiqué au présent article.*

Ainsi, en 1819, le cautionnement entier est affecté au paiement des amendes, sans que l'on distingue entre la

portion de l'éditeur responsable et celle des autres associés. Bien mieux, le gérant peut ne posséder aucune part, et cependant obliger tout le cautionnement. C'est un mandataire qui engage son mandant, même par ses délits ou quasi-délits. Le cautionnement est un gage certain et important : sur lui, un privilège de premier ordre appartient aux condamnations pour délits ou contraventions prononcées soit contre l'éditeur, soit contre l'auteur de l'article incriminé, soit contre tout autre participant à l'œuvre de presse. L'article 3 ne distingue pas ; que la condamnation ait été prononcée devant un tribunal civil ou de répression, il accorde le privilège, non seulement pour les amendes, mais encore pour les dommages-intérêts, et fixe l'ordre dans lequel il s'exerce.

Si le journal condamné ne solde pas volontairement le montant des condamnations prononcées, celui-ci est récupéré sur le cautionnement dans l'ordre suivant : 1^o les dépens, 2^o les dommages-intérêts, 3^o les amendes.

La loi qui a tout prévu pour une responsabilité effective a enlevé à la Rente son caractère d'insaisissabilité ; et l'article 5 de l'ordonnance du 9 juin nous indique comment se fait la vente du titre de rente, montant du cautionnement : *sur le vu du jugement ou de l'arrêt qui, à défaut par la partie condamnée d'avoir acquitté le montant des condamnations contre elle prononcées, dans le délai prescrit par l'article 4 de la loi (le délai est de quinze jours à partir de la signification du jugement), aurait ordonné la vente de l'inscription affectée au cautionnement, cette ins-*

cription sera vendue, jusqu'à concurrence, à la requête de la partie plaignante, ou, en cas d'amende, à celle du préposé de la régie de l'enregistrement chargé de la perception des amendes. Cette vente sera opérée par les soins de l'agent judiciaire, le lendemain de la notification à lui faite du jugement ou de l'arrêt. — Les rentes départementales seront, dans le même cas, transmises par le directeur de l'enregistrement à l'agent judiciaire, lequel en fera immédiatement la vente, et en enverra le produit au directeur de l'enregistrement, en un mandat de la caisse centrale du Trésor sur le receveur général. Il y joindra le bordereau de l'agent de change pour justifier des frais du courtage.

Ensuite, sur le capital résultant de la vente, le prélèvement sera fait dans l'ordre des privilèges jusqu'à complète libération.

Mais si le montant du cautionnement est insuffisant pour solder le total des dépens, dommages-intérêts et amendes, la loi ne laisse pas les créanciers sans action et l'article 3, § 2, décide qu'en cas d'insuffisance, il y a lieu à recours solidaire sur les biens des propriétaires ou éditeurs déclarés responsables du journal ou écrit périodique, et les auteurs et rédacteurs des articles incriminés.

§ 6. — Cas de non complément du cautionnement au bout d'un certain délai.

Qu'arrive-t-il lorsque le cautionnement a été, en tout ou en partie, absorbé par des condamnations ?

Deux solutions sont possibles. Si, dans les quinze jours de la notification de l'arrêt, le cautionnement est, ou complété ou versé, — et pour cela les formalités sont les mêmes que pour le dépôt du cautionnement primitif — la marche du journal, sa publication, ne subiront aucun arrêt.

Si, au contraire, au bout du délai fixé, la somme déposée n'est pas complétée, le journal devra cesser de paraître.

C'est ce que dit l'article 4 de la loi : *les condamnations encourues devront être acquittées et le cautionnement libéré ou complété dans les quinze jours de la notification de l'arrêt ; les quinze jours révolus sans que la libération ou le complément ait été opéré, et jusqu'à ce qu'il le soit, le journal ou écrit périodique cessera de paraître.*

Sinon, c'est-à-dire si le journal paraît toujours, ceux qui le publient seront poursuivis correctionnellement, car, que le cautionnement n'ait jamais été versé ou qu'il vienne à disparaître, la sanction est la même. C'est cette sanction qu'il nous faut examiner maintenant.

§ 7. — Sanction du défaut de constitution ou de reconstitution du cautionnement.

Que le journal ou écrit périodique politique paraisse n'ayant plus de cautionnement ou n'en ayant jamais déposé, la sanction de la violation de la loi est la même. L'article 6

nous dit en effet que : *Quiconque publiera un journal ou écrit périodique sans avoir satisfait aux conditions prescrites par les articles 1, 4 et 5 de la loi, sera puni correctionnellement d'un emprisonnement d'un mois à six mois et d'une amende de deux cents à douze cents francs.*

La contravention est commise et la condamnation encourue par le fait de la publication, même par un journal ne faisant pas de politique, d'un seul article de ce genre.

Chaque numéro du journal publié sans cautionnement constitue une contravention, et les tribunaux sont obligés, sous peine d'encourir la censure et la cassation de la Cour suprême, de constater dans leur jugement chaque contravention établie, et de prononcer autant de condamnations, sauf en ce qui concerne la peine à n'en prononcer qu'une seule, en allant même jusqu'à l'épuisement du maximum, lorsque les condamnations reconnues et constatées ne sont pas postérieures à la poursuite.

Pour celles qui sont postérieures à la première poursuite, il faut prononcer autant de peines qu'il y a de contraventions : ainsi est fixée la jurisprudence.

Contre qui doit être poursuivie l'infraction résultant de la publication d'un journal politique sans cautionnement ? Est-ce contre les propriétaires ou éditeur du journal ? L'article 6 de la loi du 9 juin, qui édicte la peine de cette infraction, la fait retomber, non pas sur le propriétaire, mais sur « quiconque publie le journal sans avoir satisfait aux conditions légales ». C'est donc le soi-disant gérant, l'éditeur qui est punissable, si la publication est son propre fait.

A défaut, la poursuite peut être dirigée contre quiconque a fait la publication, qu'il soit propriétaire, rédacteur ou imprimeur.

La contravention pour défaut de cautionnement ne saurait être excusée par la bonne foi ou l'erreur commune sous le prétexte que, depuis longtemps, l'éditeur faisait la publication incriminée au vu et au su du ministère public sans qu'on eût jamais manifesté la prétention que cette publication constituât un journal sujet au cautionnement. Car le ministère public n'a pas le droit de tolérer ou de permettre la violation de la loi. Il est possible d'ailleurs que la nécessité d'un certain nombre de publications fût indispensable pour que le ministère public pût juger si ces publications constituaient un journal ou écrit politique.

Nous avons dit que, pour un journal ayant à l'origine versé un cautionnement si, après l'expiration de quinze jours depuis la notification d'une condamnation définitive, il continue à paraître, lors même que deux ou trois jours seulement se seraient ainsi écoulés au delà dudit délai de quinzaine, sans que le cautionnement ait été libéré ou complété, la peine à prononcer était celle de un mois à six mois d'emprisonnement et d'une amende de deux cents à douze cents francs, c'est-à-dire la même que celle édictée par l'article 6 de la loi, contre tout journal publié sans avoir jamais fourni le cautionnement exigé.

Il a été jugé toutefois que, dans le cas d'une contravention, alors qu'on n'a laissé écouler que quelques jours après le délai de quinzaine, les tribunaux pouvaient apprécier les

circonstances qui avaient pu empêcher ou le complément ou la libération du cautionnement, et qui détruisaient la responsabilité.

Mais une pareille jurisprudence n'est pas facilement étendue : ainsi, il a été décidé qu'en cas d'offres réelles, si ces offres viennent à être, en définitive, déclarées insuffisantes par le tribunal compétent, et si, dans l'intervalle de l'expiration du délai ci-dessus énoncé au jugement des offres, le gérant a continué la publication de son journal, la contravention est acquise. Le résultat du jugement, en effet, est de constater que le cautionnement non libéré par un paiement effectif, ne l'était pas non plus par des offres réelles et valables (1).

§ 8. — Remboursement du cautionnement.

Nous avons vu les formalités nécessaires au dépôt du cautionnement, à sa saisie, à son complément après qu'il a été entamé ; il ne nous reste plus qu'à voir son remboursement. Celui-ci d'ailleurs est très simple, et est réglé par l'article 7, de l'ordonnance du 9 juin 1819. Il y est dit que le propriétaire ou éditeur de journal ou écrit périodique qui voudra cesser son entreprise, en fera déclaration au préfet du département, ou à Paris au préfet de police, et

(1) CHASSAN, *Traité des délits et contraventions de la parole, de l'écriture et de la presse*, t. I, p. 849.

qu'après un délai de trois mois — délai au bout duquel les délits qui auraient pu être commis par le journal seront prescrits — son cautionnement sera remboursé ou libéré, à moins que, par suite de condamnations ou de poursuites commencées, des oppositions n'aient été faites, soit à la caisse des consignations, soit entre les mains de l'agent judiciaire ou du directeur de l'enregistrement. Dans ce dernier cas, les condamnations seront exécutées sur le cautionnement, et, s'il y a un reliquat, c'est cette somme qui sera remboursée au propriétaire ou à l'éditeur du journal.

§ 9. — La presse sous le cautionnement et la loi de 1819.

La loi de 1819 avait fait une réglementation sage et raisonnée de la presse, et, ne voulant ni servitude ni licence, avait essayé de mettre en harmonie les aspirations légitimes de la pensée et les droits nécessaires de l'autorité. Dans ce but, abrogeant les mesures préventives antérieures, elle avait établi un système réglementaire et répressif dont les rouages principaux étaient un éditeur responsable et le dépôt d'un cautionnement.

Il semble que cette loi, dont toutes les dispositions avaient été mûrement réfléchies et longuement discutées, aurait dû donner de bons résultats, et, sans entraver la liberté de la presse, l'empêcher de se livrer à des excès. Il n'en fut rien, malheureusement, et l'on vit bientôt l'ingéniosité des particuliers se jouer des prévisions du législateur.

La seule formalité un peu gênante de la loi était le cautionnement. Elle aurait même pu, par son application, devenir oppressive, car si l'on avait augmenté démesurément le cautionnement, on serait arrivé à restreindre la liberté en diminuant le nombre des journaux. Mais le taux du cautionnement n'était pas à la discrétion du gouvernement ; seules les Chambres pouvaient le modifier par une loi, après un débat public, ce qui était une garantie sérieuse de la liberté.

La loi avait minutieusement organisé le cautionnement, et donné toutes les facilités à la partie lésée par le journal pour obtenir la juste réparation du dommage causé ; le cautionnement tout entier répondait des dépens, dommages-intérêts et amendes, encourus indistinctement par l'éditeur, les propriétaires, les auteurs, etc. ; de plus, s'il était insuffisant, une autre garantie plus générale était donnée : c'était un recours solidaire sur les biens des propriétaires ou éditeur déclarés responsables, et sur ceux des auteurs et rédacteurs des articles incriminés.

Mais une chose importante avait été laissée dans l'ombre : c'est la situation de l'éditeur responsable ou gérant. De lui dépendaient la moralité du journal, le choix des articles, la surveillance ; et de lui aucune garantie n'était exigée.

Aussi l'on vit apparaître dans les journaux une catégorie spéciale de participants : ces gérants fantômes, ces hommes de paille, ces hommes ramassés dans la rue, dépourvus de toute instruction et auxquels on confiait la haute direction ! C'étaient des préposés à la prison qui ne couraient

aucun risque pécuniaire, n'avaient d'autre rôle que de faire des mois de geôle, bien payés et au doux régime des condamnés politiques, et auxquels il importait fort peu de laisser publier des articles diffamatoires dont ils ne supportaient jamais les conséquences pécuniaires. Aussi le but de la loi ne fut pas atteint, et les articles violents ne furent pas supprimés.

La législation nouvelle se trouva si favorable aux journaux que ceux-ci se multiplièrent rapidement. C'est que, quoique moins bien traités que les livres, obligés qu'ils étaient de fournir un cautionnement, d'avoir un éditeur responsable, à moins de s'exposer à des peines rigoureuses, ils échappaient à l'arbitraire ; la propriété était constituée ; on leur donnait des lois et des juges, ce qui était pour la presse une conquête immense. Cette ère nouvelle qui s'ouvrait allait amener la reconstitution des entreprises de journaux, et la concurrence succédant au monopole, le succès allait désormais échoir aux plus habiles. Chaque journal ancien songea à fortifier sa rédaction ; les feuilles nouvelles allèrent à la recherche des talents et les hommes de mérite furent, pour ainsi dire, mis à l'enchère (1).

C'est ainsi qu'en 1819 *Le Constitutionnel* qui était supprimé depuis deux ans et avait été réuni au *Journal du Commerce* se remit à paraître et reprit son nom. *Le Journal général* se transforma et devint *l'Indépendant* ; le *Censeur*, renonçant à son ancien mode de publication qui

(1) HATIN.

n'avait d'autre but que de le soustraire à l'autorisation, devint quotidien, et parmi ses rédacteurs compta des hommes de grand talent tels que Comte, Dunoyer, Augustin Thierry, J.-B. Say.

A côté de ces réapparitions ou transformations, on vit bientôt de nouvelles feuilles : Benjamin Constant, Pagès et quelques libéraux fondèrent *La Renommée*. Le parti doctrinaire fonda *Le Courrier* où figurent Royer-Collard, de Barante, Beugnot, Guizot, Villemain, et bien d'autres. « Leur but, disait le premier numéro, était de combattre les préjugés révolutionnaires aussi bien que les préjugés royalistes, de démasquer les intrigues et les arrière-pensées des partis, de porter enfin la lumière dans toutes les parties de l'édifice constitutionnel. »

Au total, il fut fondé en 1819 vingt-cinq journaux presque tous politiques, alors qu'en 1816 il s'en était fondé neuf et en 1820, onze, presque tous littéraires.

Ces feuilles étaient toutes plus ou moins empreintes de l'esprit de parti dans lequel elles cherchaient des abonnés. Dès le début, elles affectèrent cependant une certaine modération et se bornèrent à critiquer les actes de l'administration ; mais bientôt le désir de se faire remarquer et d'obtenir la vogue, les fit passer de l'attaque des actes à celle des auteurs, et sur ce point leur licence ne connut plus de bornes. Ce n'étaient point seulement les journaux qui mettaient le feu aux poudres, mais aussi les brochures qui furent, à cette époque, plus nombreuses que jamais. Dans *La Minerve*, l'ancien jacobin Tissot allait jusqu'à déclarer

nettement que quiconque donnait au roi le nom de souverain, commettait une grave erreur, et que seule la nation était souveraine.

On lisait encore dans *La Minerve* que les ministres n'aspiraient qu'au retour des beaux jours de la « chambre introuvable » et méditaient un nouveau 18 brumaire dans le but d'établir un absolutisme plus complet que celui de l'ancien régime.

Le Constitutionnel faisait craindre le rétablissement de l'inquisition contre les protestants. L'opposition, dans le but d'effrayer les masses, lançait des bruits comme le rétablissement de la dime, des droits féodaux, la restitution aux nobles de leurs biens et de leurs privilèges.

Devant ce débordement, devant ces attaques, le ministère essaya de se défendre par les mêmes armes, mais les articles modérés du *Moniteur* ou du *Journal de Paris* étaient insuffisants et faisaient triste figure à côté de ceux, véhéments, du *Constitutionnel* ou de la *Renommée*.

Cette lutte inégale n'eut d'autre résultat que de réveiller les ressentiments du passé et de surexciter les passions du moment : de part et d'autre on évoquait les souvenirs de 1793 et ceux de 1815.

Le gouvernement insulté, livré sans défense aux outrages et aux calomnies de ses adversaires, recourut à des procès qui, presque toujours, tournèrent contre lui, les prévenus échappant le plus souvent à toute condamnation.

Le ministère attaqué de tous les côtés, ne sachant vers quel parti politique se tourner, était dans le plus grand em-

barras lorsqu'arriva un événement, l'assassinat du duc de Berry, qui lui fournit un prétexte pour reprendre cette liberté de la presse qui avait été conquise au prix de quatre années de luttes, et qui, pour près de dix ans, allait être annihilée par une violente réaction.

*
* *

Quoiqu'il n'y eût aucun rapport entre l'assassinat du duc de Berry et la liberté de la presse, les royalistes se hâtèrent d'affirmer que le fanatisme politique, développé par la licence de la presse, avait armé le bras de Louvel. Les libéraux s'attendaient à cette imputation et, au lendemain du crime, le général Foy pouvait dire : « Les amis de la liberté savent bien qu'on se prévaudra de cet affreux attentat pour chercher à détruire les libertés qui nous ont été données et les droits que la sagesse du monarque a reconnus et consacrés. »

Ces tristes prévisions ne devaient pas tarder à se réaliser. Decazes violemment attaqué, traité d'assassin, — sa mise en accusation comme tel fut même demandée — allait bientôt sacrifier la liberté de la presse au crime de Louvel et lui donner une réglementation des plus restrictives.

Le 15 février 1820, en effet, il déposait un projet de loi rétablissant, jusqu'au premier janvier 1825, la censure et l'autorisation préalable pour les journaux et écrits périodiques consacrés en tout ou en partie aux nouvelles et matières politiques. Mais la droite, affichant un faux amour de

la liberté, fit une opposition victorieuse devant laquelle le ministre dut céder. Le 20 février il était remplacé au pouvoir par le duc de Richelieu, qui n'eut rien de plus pressé que de prendre à son compte le projet de son prédécesseur, qui, son application limitée à la fin de la session en 1820, fut voté à la Chambre des Pairs par 106 voix contre 104, et à celle des députés par 136 contre 109, et devint la loi du 31 mars 1820.

Cette loi et celle du 26 juillet 1821 rétablirent l'autorisation préalable des journaux et la censure des dessins, gravures de chaque article avant l'impression.

La loi du 25 mars 1822 fut aussi une loi de violente répression : elle créa les procès de tendance, interdit la preuve des faits diffamatoires imputés aux fonctionnaires, augmenta les pénalités et constitua de nouveaux délits d'attaques à la « religion de l'Etat » à côté de ceux contre « la morale publique et religieuse » qui ne paraissaient pas suffisants. Chacune de ses dispositions plaçait les journalistes sous le coup d'un accroissement d'amende ou d'un emprisonnement.

Devant la gravité des peines prononcées, les tribunaux acquittèrent presque toujours, et le ministère irrité fit, par une ordonnance du roi du 15 août 1823, remettre en vigueur les lois des 31 mars 1820 et 26 juillet 1821. —

La mort de Louis XVIII et l'avènement de Charles X firent naître, dans le cœur des amis de la liberté, l'espoir de temps meilleurs pour la presse. Et leurs prévisions parurent se réaliser : par l'ordonnance du 20 septembre 1824, le nouveau roi « ne jugeait pas nécessaire de maintenir plus

longtemps la mesure qui avait été prise dans des circonstances différentes, contre la liberté des journaux ».

Ce beau geste n'eut malheureusement pas de suites : la censure facultative fut maintenue et le 19 décembre 1827, M. de Peyronnet apportait à la Chambre cette loi fameuse contre laquelle l'Académie française elle-même protestait ; que Chateaubriand qualifiait de « loi vandale » ; et que, par dérision, l'opinion publique surnomma « loi de justice et d'amour ».

Cette loi fut votée par la Chambre des députés, malgré les efforts désespérés de la coalition de droite et de gauche. Elle fut présentée à la Chambre des Pairs le 19 mars, mais ceux-ci étaient tout à fait hostiles. Devant un échec certain le roi préféra retirer le projet, ce qu'il fit par une ordonnance du 17 avril.

L'effet moral de l'échec du gouvernement fut considérable ; la liberté de la presse était devenue très populaire, tous ses partisans étaient devenus antiministériels. Devant cette opposition sans cesse grandissante, le roi décida de rétablir la censure, mais comme il ne pouvait le faire que dans l'intervalle des sessions, il attendit le 24 juin, lendemain de la séparation des Chambres, pour publier son ordonnance.

Alors le mécontentement fut général ; les journaux furent remplacés par des brochures, et le mouvement antiministériel devint chaque jour plus puissant.

C'est à ce moment que M. Villèle résolut d'en appeler au pays et de faire de nouvelles élections. Celles-ci, qui eurent

lieu le 17 novembre, furent pour lui un désastre, et, vaincu, il dut céder la place à un ministère libéral, le ministère de Martignac.

Celui-ci sitôt au pouvoir comprit qu'il devait montrer son libéralisme, et, dès le 14 avril 1828, il déposait sur le bureau de la Chambre des députés un projet de loi sur la presse, qui s'inspirait des dispositions des lois de 1819 et sur plusieurs points les améliorait.

Après une discussion savante et approfondie dans les deux Chambres le projet fut voté, et devint la loi du 18 juillet 1828, dont nous devons maintenant faire l'étude au point de vue spécial du cautionnement.

CHAPITRE III

DU CAUTIONNEMENT ÉTABLI PAR LA LOI DU 18 JUILLET 1828

Comparée aux dernières lois que nous venons d'examiner, la loi de 1828 constituait un notable progrès. « La presse soustraite au joug de la censure, délivrée des procès de tendance, releva désormais, pour des infractions précises, d'une justice qui n'eut rien d'arbitraire. La loi destinée à la régir reposa sur des principes conformes à l'intérêt général, qui, chez une nation librement constituée, veut que la presse ne soit pas asservie ; salutaires à l'ordre public, qui demande qu'elle ne soit pas licencieuse, lui permettant de se livrer à la discussion la plus étendue sur les actes du gouvernement sans menacer son existence, d'éclairer l'opinion sans troubler l'Etat (1). »

Comme sa sœur aînée de 1819, la loi du 18 juillet 1828 exigeait des journaux le dépôt d'un cautionnement ; mais

(1) MIGNET-ÉLOGE DE PORTALIS.

le montant de celui-ci était modifié ; il n'était plus versé par les mêmes personnes ni par les mêmes journaux, et les sanctions n'étaient plus les mêmes.

Ce sont toutes ces différences, dont quelques-unes ont une grande importance, qu'il nous faudra indiquer ; mais avant, nous allons donner un bref aperçu de l'opinion des journaux sur la loi nouvelle, et jeter un coup d'œil d'ensemble sur la discussion générale.

Le projet avait été déposé à la Chambre des députés le 14 avril ; dès le 19 mai M. Séguy, ancien magistrat qui siégeait au centre droit, donnait lecture de son rapport. Les conclusions en étaient assez libérales, mais les termes confus, embarrassés, révélaient les incertitudes et les alarmes qui assiégeaient l'esprit du rapporteur.

La presse jusqu'alors était restée assez indifférente ; seul peut-être, le *Courrier* s'était prononcé contre le projet. Mais dès que le travail timide et indécis de M. Séguy eut été publié, de nombreux adversaires apparurent contre la loi future et ne lui ménagèrent plus les attaques. Le *Constitutionnel* dénonça le projet comme une autre Bastille sur laquelle on avait écrit le mot de liberté. Le *Journal des Débats* déclara que le rapport, évidemment dirigé contre les journaux, changeait l'état de la question, et que le projet ne pouvait plus être défendu. Le *Courrier*, dans un article d'une grande violence, se félicita de voir l'unanimité du parti constitutionnel rétablie contre une loi inique, monstrueuse, destinée à reproduire les mesures du comité de salut public, à ériger en principe la spoliation des pro-

priétés, à exercer une censure plus funeste que celle qu'elle semblait abolir. « Si la Chambre, ajoutait-il, adoptait un tel projet, elle aurait porté à la liberté un coup plus rude que ne lui en avaient jamais porté les chambres en 1822 et en 1824. »

Les journaux de la droite se réjouissaient de ces attaques, et demandaient ironiquement ce que le ministère avait gagné par ses concessions.

Après des députés, le projet rencontra plus de critiques que d'éloges, et parmi ses adversaires et ses défenseurs, on pouvait voir figurer indistinctement des membres de la droite, du centre et de la gauche, ce qui ne donnait guère d'indications sur l'issue probable de la lutte.

Tandis qu'en 1819 la discussion générale avait surtout porté sur la question du préventisme et du répressisme, et sur celle de savoir si le cautionnement était ou non en accord avec l'article 8 de la Charte, en 1828 la plupart des orateurs, sortant du cadre étroit du projet qui leur était soumis, firent de longues digressions, les uns sur les bienfaits de la liberté de la presse, les autres sur ses dangers, condamnant ou vantant la censure, tous, à l'appui de leurs affirmations, donnant un aperçu de l'histoire de la presse depuis l'ancien régime jusqu'à la Restauration. Certains même profitèrent de la discussion pour attaquer violemment les Jésuites, d'autres pour les défendre avec ardeur.

Toutefois, des orateurs se trouvèrent qui surent borner leurs explications au sujet lui-même et, comme en 1819,

montrèrent les défauts et les qualités du cautionnement, le déclarant contraire ou conforme à la Charte.

Parmi ses adversaires, le cautionnement rencontra en M. Cunin-Gridaine un terrible ennemi qui ne lui ménagea pas les reproches. Il les résumait en trois propositions et disait : « Le principe sur lequel on fonde le cautionnement est immoral, odieux et tyrannique : il est immoral parce qu'il met aux mains du pouvoir une prime d'encouragement aux attaques contre la presse périodique, et que sa haine naturelle contre la publicité s'accroîtra encore de la tentation de spéculer sur les contraventions ; il est odieux parce qu'on l'applique aux journaux littéraires et scientifiques qui, jusqu'ici, en ont été exempts ; il est tyrannique, car exigeant tantôt qu'on soit riche pour avoir le droit d'écrire, et tantôt qu'on soit écrivain pour conserver son bien, il viole la liberté d'opinion dans l'homme qui a les lumières sans la richesse, et viole la propriété dans celui qui a la richesse sans lumières » (1).

Ce dernier argument consistant à dire qu'avec le cautionnement le droit de publier un journal était un privilège accordé à l'argent, fut repris par plusieurs orateurs et brillamment développé. Voici, par exemple, comment s'exprimait le vicomte de Castelbajac à la Chambre des Pairs : « Soyez monarchique ou républicain, athée ou religieux, licencieux ou moral, inepte ou instruit, peu im-

(1) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 29 mai 1828. *Archives parlementaires*, t. LIV, p. 389.

porte ; vous avez de l'argent, libre à vous d'élever vos tréteaux sur le forum ; celui-là seul sera tenu de garder le silence, qui n'aura pour lui que des talents, de la conscience, de l'amour du bien et de l'honneur ; s'il s'en étonnait, la loi se chargera alors de lui répondre : les facilités sont accordées, non au mérite, aux connaissances, au bien qui pourrait en résulter, mais à l'argent ; lui seul chez nous donne le droit de parler ; vous êtes pauvre, taisez-vous (1). » De même, M. de Schonen reprochait au cautionnement de créer une « inégalité révoltante devant la loi au profit du riche contre le pauvre » (2).

Un autre argument dirigé contre le cautionnement que nous avons déjà rencontré en 1819 — c'est pourquoi nous n'insisterons pas — consista à dire que c'était une mesure préventive, donc contraire au fameux article 8 de la Charte. Tous les opposants ne manquèrent pas de l'invoquer et c'est avec lui, on peut le dire, qu'ils menèrent l'attaque. C'est ainsi que le comte de Boissy d'Anglas s'écriait : « Que penser de ce cautionnement que l'on présente comme une mesure utile qu'il n'est pas nécessaire de justifier ? Cependant n'équivaut-il pas à une prohibition pour qui ne peut le fournir ? Et dans quel but est-il demandé ? est-il réservé à garantir le paiement des amendes ? Non, sans doute, car si la législation voulait s'armer de tant de prévoyance, elle devrait, pour être conséquente avec elle-même, de-

(1) Discours prononcé à la Chambre des Pairs, le 10 juillet 1828, *Archives parlementaires*, t. LV, p. 739.

(2) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 30 mai 1828. *Archives parlementaires*, t. LIV, p. 401.

mander un cautionnement à tous les individus, puisque tous peuvent éventuellement abuser de leurs droits civils. Ces cautionnements, dès lors, ne sont prescrits que pour servir d'empêchement. Ils sont préventifs, ils sont repoussés par la Charte (1). »

Pour savoir ce qu'à ces attaques répondait le gouvernement, il suffit de lire le beau discours que prononça à la Chambre des députés le comte Portalis, garde des sceaux. Pour lui, « le droit commun ne consiste pas dans l'application des mêmes règles à toutes les matières, ce qui serait la confusion de toutes choses, mais dans l'application permanente et absolue des mêmes règles à la matière spéciale qu'elles gouvernent. En réglant chaque chose par les principes qui sont propres à chaque chose, on est dans le droit commun. On ne le blesse ou on ne le viole qu'en établissant pour un temps donné, ou par des hypothèses déterminées, des exceptions contraires à l'esprit ou à la lettre des lois qui le constituent. Or, ce n'est pas ce que fait le projet de loi, lorsqu'il distingue la publication d'un écrit, acte privé, et la fondation d'un journal, entreprise publique. — On accuse la loi d'être préventive et contraire à la Charte. Or, elle supprime les mesures préventives, censure, autorisation, et ne conserve que des mesures sans lesquelles le maintien de l'ordre public serait impossible. Ces mesures, certains les déclarent encore préventives, mais alors on peut en dire autant des mesures répressives, car les peines ne sont

(1) Discours prononcé à la Chambre des Pairs, le 10 juillet 1828. *Archives parlementaires*, t. LV, p. 726.

point portées pour venger la société, mais pour la préserver. Il importe donc de ne pas s'arrêter aux mots ; il faut aller au fond des choses ».

« La première condition imposée par le projet est celle d'un cautionnement. Or, rien n'est plus conforme à l'esprit de la Charte, car elle a voulu qu'une certaine qualité de propriété fût à la fois le signe et la garantie de la capacité politique ; le cens de l'électeur, le cens de l'éligible sont aussi des cautionnements. »

« Ce n'est point uniquement pour faire face aux frais de procédure et aux condamnations encourues que l'on demande un cautionnement aux journalistes ; c'est un gage de l'intérêt qu'ils ont au maintien du bon ordre et de la paix publique que l'on cherche à se procurer. Si l'on exige des directeurs de journaux qu'ils soient propriétaires d'une part dans l'entreprise, c'est qu'on veut être certain qu'ils en ont une dans l'association générale de tous les intérêts, qu'ils tiennent à la patrie par la propriété qui est le cautionnement naturel du citoyen ».

« On dira du cautionnement que c'est le silence imposé aux pauvres. Mais ce n'est pas à l'écrivain que l'on demande un cautionnement, c'est aux entrepreneurs du journal. Ce n'est point de l'homme de lettres sans fortune que le projet de loi réclame une garantie pécuniaire, c'est du spéculateur opulent qui consacre ses fonds à une entreprise littéraire ou politique (1). »

(1) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 30 mai 1828. *Archives parlementaires*, t. LIV, p. 409 et s.

Comme on le voit par ce résumé succinct, le comte Portalis, après avoir réfuté toutes les attaques, donna une justification du cautionnement. Celle-ci d'ailleurs n'est que la reproduction de l'opinion déjà émise par Chateaubriand en 1816 et qui voit dans le dépôt exigé une garantie analogue à ce qu'était le cens électoral en matière politique.

C'est aussi l'avis du comte Molé qui dit : « Si je regarde les journaux libres comme un des éléments constitutifs de notre organisation, je ne leur reconnais pas moins une influence qui peut devenir nuisible et même funeste à la société. Je ne puis donc les considérer comme une simple industrie, et je ne sache rien de plus juste et de plus rationnel que de les soumettre à un cens, comme la charte a fait pour l'exercice des droits et des fonctions politiques qui importe le plus au repos ou à la prospérité de l'Etat (1). »

D'autres orateurs voient dans le cautionnement un gage de moralité et d'attachement à la paix publique donné par le journal. Telle est l'opinion du Marquis de Rouzé, et du rapporteur M. Séguy, qui en trouverait la quotité même trop considérable, sans la nécessité de ne placer l'influence des journaux qu'entre les mains d'hommes qui donnent à la société des assurances de leur existence morale, et qui puissent lui inspirer quelque confiance. « Le cautionnement, dit-il, est bien moins pour assurer le paiement des condamnations encourues qu'un gage de moralité, qu'un titre de confiance envers celui que sa position intéresse davan-

(1) Discours prononcé à la Chambre des Pairs, le 9 juillet 1828. *Archives parlementaires*, t. LV, p. 682.

tage à repousser tout ce qui pourrait jeter du trouble dans la société (1). »

Enfin certains défenseurs du cautionnement déclarèrent qu'il servirait à payer les amendes et dommages-intérêts auxquels le journal pourrait être condamné. Nous citerons les paroles du ministre de l'Intérieur, M. de Martignac, et celles de M. Thil. Le premier, après avoir lu à la Chambre une partie du discours prononcé en 1819 par Royer-Collard en faveur du cautionnement, concluait ainsi : « Le gouvernement ou la loi donnent au citoyen la faculté d'imprimer et de publier chaque jour un journal, c'est-à-dire de répandre à son gré des poisons, des doctrines subversives, de l'impiété, de la diffamation, de la calomnie ; et on leur enlèverait le droit ou plutôt le devoir d'assurer des réparations à la société troublée, aux familles insultées, aux citoyens outragés ? Tel est l'objet des cautionnements et leur nécessité et leur moralité se justifient d'elles-mêmes (2). »

Pour M. Thil « l'intention des ministres en exigeant des journaux le dépôt d'une somme assez considérable a été seulement d'exiger des garanties pour que l'on pût facilement réprimer les abus, pour que le recouvrement des amendes fût assuré, et qu'il fût impossible de se jouer des condamnations judiciaires (3) ».

(1) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 4 juin 1828. *Archives parlementaires*, t. LIV, p. 515.

(2) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 2 juin 1828. *Archives parlementaires*, t. LIV, p. 453.

(3) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 3 juin 1828. *Archives parlementaires*, t. LIV, p. 498.

Nous n'insisterons pas davantage sur la discussion générale de la loi de 1828, car les orateurs qui y prirent part ne firent, en somme, que répéter les arguments développés avec tant de talent en 1819.

Ce qui nous retiendra davantage, c'est l'examen du cautionnement en lui-même, tel qu'il fut organisé, les améliorations qui y furent apportées, et aussi les défauts que l'on y vit bientôt apparaître.

Pour cette étude, nous adopterons le même plan d'exposition que précédemment, mais en laissant de côté les points communs aux lois de 1819 et de 1828.

*
* *

§ 1. — Qui doit verser le cautionnement ?

C'est un des principaux points sur lesquels on modifia la loi de 1819 en cherchant à l'améliorer.

Nous avons vu qu'à cette époque le cautionnement devait être déposé par le propriétaire ou les propriétaires du journal. Mais aucune condition n'était imposée à l'éditeur responsable. Aussi les journaux ne présentaient comme éditeurs responsables, donc exposés aux poursuites, que des hommes de paille. Ceux-ci, dont la fonction consistait à subir les peines corporelles méritées par les rédacteurs, les directeurs politiques, les propriétaires, et jamais par eux-mêmes, étaient des miséreux ramassés dans la rue et auxquels le séjour de la prison, avec en plus une haute paye

fournie par le journal, n'était point pour déplaire. Ils n'avaient aucune instruction et n'étaient pas capables, l'eussent-ils voulu, de remplir la mission de surveillance, de direction, pour laquelle ils avaient été créés. Le but que s'était proposé le législateur n'avait donc pas été atteint.

C'est cette pratique de l'éditeur responsable, véritable préposé à la prison, que la loi du 10 juillet 1828 a voulu faire disparaître.

Cette loi, comme celle de 1819, partait de ce principe que, dans chaque journal, il devait y avoir une personne qui aurait la haute direction et répondrait des délits et contraventions qu'elle laisserait commettre, sciemment ou non, par l'un des participants à l'œuvre de presse : c'est l'éditeur responsable en 1819, le gérant en 1828.

Mais tandis qu'en 1819, on avait cru que la seule crainte des responsabilités et des mois de prison qu'elles pouvaient entraîner, lui ferait exercer une véritable surveillance, en 1828, l'expérience négative venant d'être faite, on résolut d'exiger des garanties ; et c'est à la fortune que celles-ci furent surtout demandées.

Dès lors, on voulut que le gérant participât au dépôt du cautionnement, à titre de propriétaire, pour un quart, le propriétaire du journal versant le reste. La loi autorisant jusqu'à trois gérants pour un même journal, la somme que ceux-ci devaient déposer n'était pas réduite : chacun d'eux devait être propriétaire d'un quart du cautionnement total.

On prévoyait cependant le cas où le gérant ne pourrait

fournir ce quart du cautionnement du journal. On lui permettait alors de justifier que, outre la part qu'il devait avoir dans l'entreprise, il était vrai et légitime propriétaire d'immeubles payant au moins cinq cents francs d'impôts ou cent cinquante francs, suivant que l'on se trouvait dans les départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne, ou dans les autres. Ces immeubles devaient être libres de toute hypothèque.

La loi prévoyait même qu'il pourrait y avoir des contestations sur les justifications exigées et décidait qu'elles seraient jugées par les tribunaux avec une procédure rapide et sans frais.

Comme on peut s'en rendre compte par ce qui précède, le législateur avait, semble-t-il, tout prévu pour arriver au but qu'il se proposait : l'existence de gérants obligés d'exercer sur le journal une surveillance active, sous peine de perdre une partie importante de leur fortune.

Or, une fois de plus, l'esprit inventif des particuliers trouva des combinaisons pour éluder la loi et en atténuer les conséquences. Ces procédés, nous les indiquerons un peu plus loin lorsque nous étudierons la situation de la presse sous le cautionnement établi par la loi de 1828.

*
* *

§ 2.

Nous arrivons maintenant à l'étude du champ d'application du cautionnement. Cette question importante donna

lieu à un long et vif débat où toutes les opinions furent émises.

D'après le projet, le cautionnement était la règle générale, moins quelques exceptions en faveur de certains genres d'écrits périodiques. La commission, après examen, avait décidé de se montrer plus favorable aux lettres et aux sciences et attribuait au roi la faculté d'exempter de tout cautionnement les journaux consacrés aux sciences, aux lettres et aux arts, ne paraissant qu'une fois par semaine ou plus rarement.

M. Devaux ne se déclara pas satisfait de cet amendement et demanda que, comme en 1819, le cautionnement au lieu d'être la règle fût l'exception, et qu'à lui ne fussent soumis que les journaux ou écrits périodiques consacrés en tout ou en partie aux matières et aux nouvelles politiques. « Il faut, disait-il, que les épigrammes soient une terrible chose, puisqu'on craint de les retrouver dans un journal de clinique, de physique, ou dans les annales de l'industrie. La liberté sans cautionnement est le droit général ; le contraire est l'exception. Toute exception a pour limite la nécessité qui l'a créée ; or, nulle nécessité n'apparaît de soumettre les écrits littéraires ou scientifiques au cautionnement (1). »

M. de Vatimesnil, ministre de l'Instruction publique, répondit à M. Devaux, et déclara que jamais les tribunaux ne

(1) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 4 juin 1828. *Archives parlementaires*, t. LIV, p. 523

pourraient faire le départ entre ce qui serait politique et ce qui ne le serait pas. « Supposez, disait-il, qu'on demande à un tribunal : « tel individu a-t-il ou non parlé politique ? » Quelle est la règle pour juger cette question ? quelle est la ligne de démarcation possible qui sépare les matières politiques de celles qui ne le sont pas ? Ce serait livrer la conscience du juge à de pénibles angoisses et faire courir à la société le danger de décisions discrétionnaires, arbitraires même. D'ailleurs, sans faire de politique, les feuilles traitant de matières philosophiques, religieuses, littéraires, la *Gazette des tribunaux* elle-même, pourraient commettre de très graves délits et être condamnées à des amendes et à des dommages-intérêts dont rien, s'il n'y avait un cautionnement, ne garantirait le paiement (1). »

Répondant à cette objection, M. Dupin soutint que la ligne de démarcation à établir entre les journaux politiques et les autres, ne constituait nullement une difficulté insurmontable pour l'administration et les tribunaux. D'ailleurs, il allait moins loin que M. Devaux, et, pour les journaux littéraires, se bornait à demander que la quotité du cautionnement fût restreinte en proportion des dangers qu'ils pouvaient faire courir soit à la société, soit aux individus, et aussi en proportion de l'importance des entreprises.

Mais le comte Portalis, garde des sceaux, vint répliquer pourquoi, à son avis, la réglementation devait être la même

(1) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 4 juin 1828. *Archives parlementaires*, t. LIV, p. 525.

pour tous les journaux. « La loi de 1819, dit-il, reconnut que la presse appelait par sa nature une législation particulière qui lui fût propre. En cherchant les causes de cette spécialité, il est facile de reconnaître que ce n'est pas par l'application qu'on en fait à telle ou telle matière déterminée que la presse périodique diffère de la presse ordinaire et proprement dite. Il est évident que son caractère distinctif est sa périodicité même et les circonstances qui l'accompagnent. » Il est donc juste que les journaux périodiques soient soumis à la même réglementation. — De plus, le cautionnement n'est pas exigé uniquement comme gage des amendes, mais comme garantie morale et politique; or, « vous croirez comme moi que ces grands objets des méditations humaines, ces mobiles puissants des actions et des volontés, intéressent moins le repos public et domestique que la politique elle-même ».

« La distinction qu'on voudrait établir entre les journaux aurait un défaut grave : ce serait de reproduire les inconvénients que présentent les procès de tendance. En effet, comment serait-il possible de juger si un journal s'occupe de matières politiques ou seulement de matières religieuses et philosophiques, autrement que par l'examen d'une succession d'articles ? Un article politique inséré isolément constituerait bien une contravention à la loi de 1819, mais il ne suffirait pas sans doute pour établir que le journal était sorti de sa catégorie ; et pour le faire classer parmi les écrits politiques, il faudrait l'examiner tout entier et apprécier sa direction habituelle. Or, ce serait là une source de difficultés

et même d'injustices contre lesquelles tous sont prêts à s'élever (1).

Le ministre fit en outre remarquer que les recueils scientifiques n'ayant aucun intérêt à prendre ou à conserver la forme périodique, se trouveraient, en quelque sorte, en dehors de la question.

Loin d'admettre cette dernière assertion, M. Benjamin Constant prétendit que la périodicité des écrits scientifiques était devenue nécessaire, parce que la marche de l'intelligence humaine était accélérée, parce que les découvertes se faisaient plus promptement, et aussi parce qu'il fallait « populariser la science ». Il considérait toute espèce de cautionnement comme mortel pour les journaux littéraires.

Tel était d'ailleurs l'avis de M. Cunin-Gridaine, de M. Thénard et de beaucoup d'autres orateurs.

Il paraissait certain que le projet du gouvernement ne serait pas adopté sur ce point ; aussi la commission y avait-elle apporté un amendement ainsi conçu : *Le roi pourra, sur la demande motivée de l'une des quatre académies qui composent l'Institut royal, dispenser du cautionnement un journal ou écrit périodique exclusivement consacré aux sciences, aux lettres ou aux arts, qui ne paraîtrait qu'une fois par semaine ou plus rarement.*

Mais cette disposition n'eut pas plus de succès que celle proposée par le ministre. C'est qu'en effet, comme le firent remarquer plusieurs orateurs, la dispense aurait été ac-

(1) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 4 juin 1828. *Archives parlementaires*, t. LIV, p. 530.

cordée en droit par le roi, mais en fait par les ministres ; et ceux-ci n'auraient pu, dans leurs décisions, faire abstraction des luttes de partis, des attaques dont ils auraient été victimes, des idées philosophiques ou religieuses de certains journaux, pour accorder les dispenses ; d'où faveurs et inégalités.

Aussi M. Thénard (1) proposa une disposition qui établissait, comme un droit, l'exemption du cautionnement, en spécifiant d'ailleurs, en termes très précis pour éviter tout abus, les écrits appelés à jouir de cette faveur. Il expliqua que c'était là le seul moyen d'échapper à l'arbitraire ministériel, inspiré trop souvent par l'esprit de parti.

Son amendement, combattu par M. de la Boulaye dans l'intérêt de la prérogative royale, appuyé par M. Charles Dupin, fut voté avec quelques légères modifications. Voici comment fut réglé, en 1828, le sort des journaux au point de vue du cautionnement. L'article 2 de la loi pose la règle générale : *Le propriétaire ou les propriétaires de tout journal ou écrit périodique seront tenus, avant sa publication, de fournir un cautionnement.*

A cette règle l'article 3 vient apporter un certain nombre d'exceptions qui ne peuvent pas être étendues :

Art. 3. — Seront exempts de tout cautionnement :

1° Les journaux ou écrits périodiques qui ne paraissent qu'une fois par mois ou plus rarement ;

(1) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 9 juin 1828. *Archives parlementaires*, t. LIV, p. 602.

2° *Les journaux ou écrits périodiques exclusivement consacrés soit aux sciences mathématiques, physiques et naturelles, soit aux travaux et recherches d'érudition, soit aux arts mécaniques et libéraux, c'est-à-dire aux sciences et aux arts dont s'occupent les trois académies des sciences, des inscriptions et des beaux-arts de l'Institut Royal ;*

3° *Les journaux ou écrits périodiques étrangers aux matières politiques et exclusivement consacrés aux lettres ou à d'autres branches de connaissances non spécifiées précédemment, pourvu qu'ils ne paraissent au plus que deux fois par semaine ;*

4° *Tous les écrits périodiques étrangers aux matières politiques et qui seront publiés dans une autre langue que la langue française ;*

5° *Les feuilles périodiques exclusivement consacrées aux avis, annonces, affiches judiciaires, arrivages maritimes, mercuriales et prix-courants (1).*

Toute contravention aux dispositions du présent article sera punie conformément à l'article 6 de la loi du 9 juin 1819.

Comme on peut s'en rendre compte par cet exposé, la loi du 18 juillet 1828 était, quant au champ d'application du cautionnement, plus étendue, donc moins libérale que la loi du 9 juin 1819.

(1) La loi russe sur la censure des journaux contient quelques exceptions analogues à celles-ci pour le cautionnement.

*
* *

§ 3. — Nature et montant du cautionnement.

Nous ne nous arrêterons pas à la question de la nature du cautionnement ; nous nous bornerons à faire remarquer que la loi de 1828 donne moins de facilités que celle de 1819 et exige que le versement soit fait uniquement en rente.

Au sujet de la fixation du montant du cautionnement, une ardente discussion s'engagea qui dura plusieurs séances et donna lieu à de nombreux amendements.

Le gouvernement, dans son projet, s'était montré peu favorable aux journaux : tandis que la loi de 1819 imposait un cautionnement de dix mille francs aux journaux quotidiens, et un cautionnement de deux mille cinq cents francs aux journaux paraissant moins souvent, dans les départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne, en 1828, le ministre, dans quelque département qu'ils soient publiés, établissait ainsi le taux du cautionnement des journaux : dix mille francs de rente pour ceux paraissant plus d'une fois par semaine, cinq mille francs pour ceux paraissant une seule fois par semaine, et deux mille cinq cents francs pour ceux paraissant plus d'une fois par mois. De plus, il ne faisait aucune distinction entre les lieux

de publication, de sorte qu'un petit journal de province aurait dû verser la même somme qu'un grand journal paraissant à Paris ou à Versailles.

Ce défaut fut immédiatement corrigé par la commission qui, dans un amendement, décida que le cautionnement des journaux des départements autres que ceux assimilés par la loi du 9 juin 1819 aux journaux de Paris, resterait fixé ainsi qu'il l'avait été par cette loi.

De même, ce n'est que pour les journaux paraissant plus de deux fois par semaine dans les trois départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne, qu'elle exigea le taux de dix mille francs de rente. Elle créa aussi une classe à part pour les journaux ne paraissant que deux fois par semaine et fixa leur cautionnement à sept mille cinq cents francs.

C'est ainsi modifié que le projet arriva devant les députés. Nombreux furent ceux qui le critiquèrent et trouvèrent trop élevé le taux des cautionnements ; aussi proposèrent-ils, par voie d'amendements, de multiples modifications.

Deux séances furent employées à discuter ces nouvelles propositions, dont une seule, mais la plus importante, aboutit.

M. Dupin aurait voulu que pour les journaux de Paris, on réduisit la quotité exigée de deux cent mille à cent mille francs. Mais bientôt il réunit son amendement à un autre de M. Chastellier qui la réduisait à cent vingt mille francs ou six mille francs de rente. Ces propositions rencontrèrent une vive opposition de la part du ministère et de ses amis ;

mais comme MM. de Sainte-Aulaire et Ricard firent remarquer qu'au taux de six mille francs de rente, le cautionnement était suffisant pour garantir non seulement le paiement des amendes, mais celui des dommages-intérêts et des frais de procédure, l'amendement fut adopté à la grande satisfaction de la gauche.

Mais d'autres propositions présentées par MM. Jars, de Chastellier, Dupin, qui abaissaient le taux du cautionnement, soit des journaux des départements, soit des journaux paraissant seulement plus d'une fois par mois, soit des journaux littéraires et scientifiques, furent rejetées après des débats longs et confus, à de très faibles majorités d'ailleurs.

On s'en tint aux réductions opérées par la commission et l'article 2 régla le taux des cautionnements de la façon suivante :

Le propriétaire ou les propriétaires de tout journal ou écrit périodique seront tenus, avant sa publication, de fournir un cautionnement.

Si le journal ou écrit périodique paraît plus de deux fois par semaine, soit à jour fixe, soit par livraisons et irrégulièrement, le cautionnement sera de six mille francs de rentes.

Le cautionnement sera égal aux trois quarts du taux fixé si le journal ou écrit périodique ne paraît que deux fois par semaine.

Il sera égal à la moitié de ce cautionnement, si le journal ou écrit périodique ne paraît que deux fois par semaine.

Il est égal au quart, si le journal ou écrit périodique paraît seulement plus d'une fois par mois.

Le cautionnement des journaux quotidiens publiés dans les départements autres que ceux de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne, sera de deux mille francs de rentes dans les villes de cinquante mille âmes et au-dessus, de douze cents francs de rentes dans les autres villes, et de la moitié de ces rentes pour les journaux ou écrits périodiques qui paraissent à des termes moins rapprochés.

Ainsi, en 1828, d'un projet plus sévère que la loi de 1819, on fit une loi plus libérale relativement au taux des cautionnements que l'on sut graduer et proportionner à l'importance des entreprises qui devaient en faire le versement.

*
* *

§ 4. — De quoi répond le cautionnement.

Sur ce que garantit le cautionnement, nous avons peu de choses à dire, car l'analogie est presque complète avec la législation précédente.

Le cautionnement garantit toujours le paiement des dépens, dommages-intérêts et amendes auxquels le journal pourra être condamné ; mais à la différence de ce qui se passait en 1819, la loi de 1828 a fait deux parts dans le cautionnement : l'une, celle du ou des gérants qui pourra tou-

jours être saisie, l'autre, celle du ou des propriétaires qui ne sera entamée qu'après épuisement de la première.

Ainsi la part des gérants était la plus exposée, mais cela était bien en harmonie avec l'esprit de la loi qui voulait de ceux-ci une surveillance continue et une direction effective. La somme qu'ils avaient déposée répondait non seulement des condamnations pécuniaires prononcées contre eux-mêmes, mais encore de celles prononcées contre les auteurs des articles incriminés, auxquels ils auraient dû refuser l'impression.

De plus, si le cautionnement total est insuffisant, la loi accorde un recours solidaire sur les biens des propriétaires ou gérants déclarés responsables du journal ou écrit périodique, et des auteurs et rédacteurs des articles incriminés.

Toutes ces dispositions sont contenues dans l'article 13 ainsi conçu : *les condamnations pécuniaires prononcées soit contre les signataires responsables, soit contre l'auteur ou les auteurs des articles incriminés, seront prélevées : 1° sur la portion du cautionnement appartenant en propre aux signataires responsables ; 2° Sur le reste du cautionnement dans le cas où celle-ci serait insuffisante, sans préjudice, pour le surplus, des règles établies par les articles 3 et 4 de la loi du 9 juin 1819.*

*
* *

§ 5. — La presse sous le cautionnement établi par la loi de 1828.

Pour ce qui est de la question de non complément du cautionnement après une condamnation, de celle de la sanction de la publication sans cautionnement, et de celle du remboursement, la loi de 1828 n'apporte aucune modification à la législation antérieure. Aussi nous bornerons-nous à renvoyer à l'étude qui en a été faite.

Nous allons de suite indiquer de quelle façon la nouvelle législation fut observée et montrer aussi ce que fut la presse en 1828.

La réglementation de 1828 prétendait, par les conditions qu'elle lui imposait, faire du gérant responsable, au lieu d'un homme de paille, un surveillant et un directeur effectif de la rédaction du journal.

Son but n'a pas été atteint. Dans la plupart des journaux, en effet, on a éludé ses prescriptions au moyen de traités particuliers intervenus entre les directeurs réels de la société et le gérant responsable. La fiction des éditeurs responsables de 1819 a continué avec les gérants responsables de 1828. A ces deux époques, en effet, il y a eu des gens qui commettaient des délits de presse et d'autres qui, quoique y étant totalement étrangers, en subissaient les conséquences.

Seulement, on pourrait croire qu'en 1828, il fut un peu

plus difficile de trouver un gérant responsable, car celui-ci devait être propriétaire d'une part du journal et fournir comme caution une partie de sa fortune personnelle.

Il n'en fut rien ; la difficulté fut facilement tournée. On prenait un homme n'ayant ni instruction, ni fortune, et on lui prêtait la part qu'il devait avoir dans le journal. Quant au quart du cautionnement dont il devait justifier être le propriétaire, on le lui prêtait aussi, mais bien entendu on s'arrangeait pour que l'acte de prêt fût ignoré de l'autorité, et pour cela, on faisait en général des actes sous-seings privés.

Ce premier obstacle vaincu, un autre se présentait : les créanciers personnels du gérant allaient saisir la part de cautionnement censée appartenir à leur débiteur, et se la partager, obligeant ainsi le propriétaire à prêter, toujours en cachette, un nouveau cautionnement à son gérant, nouvelle somme qui pourrait encore être saisie.

Sur ce point encore l'ingéniosité des particuliers se joua des prescriptions de la loi : la somme que l'on prêtait au gérant était constituée en rentes sur l'Etat qui étaient insaisissables (car ce n'était que par une exception que la loi en permettait la saisie à la suite de condamnation pour délit de presse). Quand il s'agissait des dettes personnelles du gérant, ses créanciers n'avaient alors aucune action et étaient désarmés. Ainsi celui qui avait fait le prêt ne risquait pas de voir son capital servir à payer les créanciers du gérant et avait la certitude qu'il ne serait jamais entamé que par des condamnations de presse, dont il était juste qu'il subit les conséquences.

Telle est la façon dont fut tournée la loi de 1828. Voulant améliorer la loi de 1819, elle s'était fixé deux buts : elle avait cherché à créer des gérants responsables et à organiser l'exécution efficace des condamnations de presse.

Sur le premier point, elle eut beau accumuler les prescriptions, elle ne fut pas plus heureuse que la loi qu'elle désirait réformer.

Sur le deuxième point, en supprimant l'insaisissabilité des rentes, elle parvint à assurer d'une façon à peu près sérieuse le paiement des amendes et des dommages-intérêts.

Somme toute, cette législation fut très libérale et les journaux n'eurent point à s'en plaindre. Il y eut bien quelques poursuites, mais la plupart aboutirent à des acquittements.

Aussi les journaux ne se privaient pas de juger les actes du ministère. Tous les jours on pouvait voir *La Gazette* et *La Quotidienne* aux prises avec *Le Courrier*, *Le Constitutionnel* et *Le Journal des Débats*, se livrant à de longues polémiques au sujet de telle ou telle décision du gouvernement, au sujet de tel ou tel événement.

Les motifs de discussion ne firent d'ailleurs pas défaut à cette époque : la mise en accusation de M. de Villèle et de ses collègues fut accueillie avec une grande colère par la presse royaliste. *La Gazette* et *La Quotidienne* disaient : « la Révolution est en marche ; il n'est pas possible de s'y méprendre. »

La presse libérale au contraire se montra enchantée de cette décision : *Le Constitutionnel* et *Le Courrier* félicitaient la Chambre d'un acte qui allait lui rendre sa popula-

rité, et le *Journal des Débats*, altérant un peu le vrai caractère de la séance, disait que la mise en accusation avait été votée au cri unanime de « vive le roi ».

Les discussions qui précédèrent la publication des deux ordonnances du roi relatives aux petits séminaires, les protestations des évêques, fournirent encore matière à de nombreux articles, qui, lorsque, le 17 juin 1828, le *Moniteur* publia les ordonnances royales, se changèrent en imprécations de toutes sortes contre le ministère, de la part de la *Gazette* et de la *Quotidienne*.

Cette dernière écrivait : « Deux ministres font faire à la monarchie légitime ce que la révolution n'eût jamais songé à arracher à Bonaparte... Applaudissez, race d'impies et de sacrilèges, écrivains factieux, applaudissez; voici un prêtre (1) qui vous livre le sanctuaire, voici un magistrat (2) qui vous livre le pouvoir. »

Le Constitutionnel et le *Journal des Débats*, au contraire, étaient triomphants.

La question du rétablissement de la garde nationale, l'expédition de Morée, furent encore, avec bien d'autres questions, des sujets sur lesquels se porta l'attention des journaux qui, toujours prêts à critiquer, bien rarement à féliciter, allaient, avec la chute du ministère de Martignac, voir se préparer une nouvelle législation de presse, beaucoup plus sévère que celle qu'ils n'avaient pas su défendre.

(1) Mgr Feutrier, ministre des affaires ecclésiastiques.

(2) M. Portalis, garde des sceaux.

CHAPITRE IV

LA RÉVOLUTION DE 1830 ET LE RÈGNE DE LOUIS-PHILIPPE. LOIS
DU 14 DÉCEMBRE 1830 ET DU 8 AVRIL 1831. — LOI DU
9 SEPTEMBRE 1835.

Le ministère de Martignac, malgré les attaques qui lui étaient prodiguées, venait donc, en délivrant la presse des entraves qui avaient jusqu'ici contrarié son essor, de prouver son réel attachement aux idées libérales.

Il eût voulu continuer son œuvre réformatrice et faire voter le projet de loi sur l'administration communale et départementale, mais le parti libéral, ne se rendant pas compte des difficultés de la situation, ne lui prêta qu'un appui timide et réservé. Sans le combattre directement, il alla jusqu'à lancer contre lui des attaques injustes qui le discréditèrent, et firent prévoir sa chute rapide ; chute d'autant plus prompte que M. de Martignac était la dernière concession libérale du roi Charles X qui était décidé, en cas d'échec, à

reculer vers le parti ultra-monarchique plutôt qu'à faire un pas vers le parti libéral (1).

Aveuglés par l'esprit de parti, les libéraux ne voulurent rien céder aux royalistes modérés avec lesquels ils auraient pu s'entendre. Le ministère attaqué de tous les côtés, n'ayant plus de défenseurs, dut se retirer.

Sa défaite ne déplut pas au roi qui, avec le ministère de Polignac constitué le 9 août, allait enfin avoir un ministère répondant à ses vœux : « J'aimerais mieux scier du bois, disait-il, que d'être roi aux conditions du roi d'Angleterre. »

Les nouveaux ministres ne craignirent pas de gouverner en opposition avec la majorité du pays : les procès de presse se succédaient, les actes du gouvernement manifestaient clairement sa tendance. Un véritable défi était porté à l'opinion...

Il fut aussitôt relevé. Bertin, dès le 10 août 1829, écrivait dans le *Journal des Débats* : « Ainsi, le voilà encore une fois brisé ce lien d'amour et de confiance qui unissait le peuple au monarque. Voilà encore une fois la Cour avec ses vieilles rancunes, l'émigration avec ses préjugés, le sacerdoce avec la haine de la liberté, qui viennent se jeter entre la France et le Roi. » Il continuait en ces termes : « Iront-ils donc chercher un appui dans la force des baïonnettes ? Les baïonnettes aujourd'hui sont intelligentes ; elles connaissent et respectent la loi. La Charte a maintenant une autorité contre laquelle viendraient se briser tous les efforts du despotisme.

(1) EMILE DE GIRARDIN, *Souvenirs politiques*.

Le peuple paie un milliard à la loi, il ne paierait pas deux millions aux ordonnances d'un ministre... Malheureuse France ! Malheureux roi ! » Il disait encore : « Coblentz ! Waterloo ! 1815 ! Voilà les trois principes de ce ministère. Pressez-le, tordez-le ; il ne dégoutte qu'humiliations, malheurs et dangers. »

Condamné en premier ressort à cinq cents francs d'amende et dix mois de prison, Bertin fut acquitté en appel.

L'agitation devint intense, la résistance partout fut organisée.

Sentant que la réunion des Chambres serait le signal du conflit, le ministère ne les convoqua pas de tout l'hiver et ne se décida à les réunir que quand il ne put faire autrement : le 2 mars 1830.

Le discours du trône, très énergique, pensait en quelques mots briser toute velléité de résistance. « Je ne doute pas de votre concours, disait Charles X, pour opérer le bien que je veux faire... Si de coupables manœuvres suscitaient à mon gouvernement des obstacles que je ne veux pas prévoir, je trouverais la force de les surmonter dans ma résolution de maintenir la paix publique, dans la juste confiance des Français et l'amour qu'ils ont toujours montré pour leur roi. »

La Chambre répondit le 18 mars par une adresse très digne, rédigée par Royer-Collard et Guizot et votée par 221 députés. Elle exprimait « la vive inquiétude » qui s'était manifestée dans toute la France depuis quelques mois. Elle rappelait que la Charte consacre, comme un

droit, l'intervention du pays dans la délibération des intérêts publics : « Elle fait, disait-elle, du concours permanent des vues politiques de votre gouvernement avec les vœux de votre peuple, la condition indispensable de la marche régulière des affaires publiques. » « Sire, ajoutait-elle, notre loyauté, notre dévouement, nous obligent à vous dire que ce concours n'existe pas. »

Le 19 mars, Charles X ordonna la prorogation des Chambres au 1^{er} septembre ; le 16 mai la dissolution était prononcée et les élections fixées au 3 juillet.

Ce fut pour les libéraux une éclatante victoire : sur les 221, 202 furent réélus avec 68 autres opposants, alors que les ministériels ne furent que 145.

Devant ce résultat, chacun jugeait un coup d'Etat imminent. Dès le 21 juillet, *Le National*, nouveau journal créé le 3 janvier 1830 par Armand Carrel, Thiers et Mignet, écrivait : « Dans le mouvement qui vient d'avoir lieu en France, la presse a l'honneur qu'elle ne désavoue pas d'être le principal coupable. Mais elle résistera, elle se fera condamner s'il le faut, et protestera de tous ses moyens contre la violation des lois. Elle n'a pas de gendarmes, mais elle a du courage, et c'est une puissance qu'on n'opprimera jamais impunément. »

Cinq jours plus tard, éclatait le coup d'Etat depuis si longtemps pressenti : le 26 juillet le *Moniteur* publiait les quatre fameuses ordonnances que le roi se croyait le droit de promulguer de son autorité privée, selon une interprétation abusive de l'article 14 de la Charte. La première

supprimait la liberté de la presse et rétablissait l'autorisation préalable.

Aussitôt que les ordonnances furent connues, 44 journalistes se réunirent dans les bureaux du *National* où Thiers rédigea en leur nom une vigoureuse protestation : « Le régime légal est interrompu : le règne de la force est commencé. Dans la situation où nous sommes placés, l'obéissance cesse d'être un devoir. Les écrivains des journaux donneront l'exemple de la résistance à l'autorité qui s'est dépouillée du caractère de la loi. »

Après l'avoir lue, Thiers ajouta : « Pas de signature collective, vous savez ! Il faut des têtes au bas de ces petits papiers-là. Voici la mienne. » Et il signa le premier.

La protestation fut affichée dans toutes les rues de Paris ; elle suscita une grande émotion ; il y eut des manifestations au Palais-Royal et dans quelques quartiers. Dans la nuit, des barricades se dressèrent. Le sang coula ; le peuple exaspéré se révolta et, en trois jours, Charles X était forcé de fuir et d'abdiquer. Le 9 août, le duc d'Orléans prêtait serment à la nouvelle Chambre et prenait le titre de Louis-Philippe I^{er}, roi des Français.

*
* *

La Révolution de 1830 avait été la révolution de la liberté de la presse ; le coup d'Etat avait été dirigé contre elle : c'est pour sa défense qu'avait éclaté le mouvement

insurrectionnel ; ce sont les plus éminents journalistes de l'époque qui avaient mené la bataille.

Aussi, est-il facile de comprendre que, sitôt le calme revenu, on se soit préoccupé de donner à la presse une réglementation aussi libérale que possible, et de la récompenser par là des services qu'elle avait rendus.

Contrairement aux lois précédentes qui toutes étaient nées de l'initiative gouvernementale, c'est sur la proposition d'un député que fut votée la nouvelle réglementation du 14 décembre 1830.

M. Bavoux proposait de réduire au quart les cautionnements exigés des journaux par la loi de 1828, mais la commission, par l'organe de son rapporteur M. André (1), n'admit qu'une réduction de moitié, qui fut votée par la Chambre. Celle-ci se prononça encore pour l'adoption d'une disposition décidant que le département de Seine-et-Marne qui, en 1819 et en 1828, se trouvait classé avec ceux de la Seine et de Seine-et-Oise, serait désormais classé avec les autres départements de la France ; de cette façon, les journaux publiés dans ce département ne paieraient qu'un cautionnement égal au tiers de celui qui était payé par les journaux des départements de la Seine et de Seine-et-Oise.

Renvoyé devant la Chambre des Pairs, le texte voté par la Chambre subit une modification importante, due à l'ini-

(1) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 6 octobre 1830
Archives parlementaires, t. LXIV, p. 78.

tiative du rapporteur, M. le duc de Broglie. Celui-ci fit réduire le taux des cautionnements voté par les députés, mais avec cette obligation que le montant entier serait versé par le gérant.

Avec la législation antérieure, disait l'orateur, il y avait dans le cautionnement deux parts : une fournie par la société qui fonde le journal et ne donnant pas grande garantie, car elle était demandée à de nombreux actionnaires dont la part contributive se trouvait trop faible pour être un gage efficace ; une autre exigée du gérant et qui était sans contredit la plus importante et la moins illusoire.

Après cette constatation il ajoutait : « Il importe à la société de s'assurer que chaque gérant, que chacun de ceux qui répondent à la justice de la direction générale du journal, de l'esprit dans lequel il est dirigé, lui présentent une garantie réelle. La commission a trouvé que le cautionnement de trois mille francs de rente imposé à un journal était illusoire ; elle a cru devoir augmenter d'un côté ce qu'elle diminuait de l'autre, c'est-à-dire demander plus au gérant pendant qu'on demandait moins à la société. — La Chambre des députés a réduit les cautionnements à trois mille francs répartis sur l'universalité des actionnaires ; le quart de cette somme, c'est-à-dire sept cent cinquante francs, moitié moins qu'il n'est exigé d'un électeur, est à la charge personnelle du gérant. Nous n'avons pu consentir à admettre cette réduction, en ce sens que nous demandons plus aux gérants et rien à la société ; parce que nous avons reconnu que la

garantie des gérants était réelle, tandis que celle de la société était illusoire (1). »

M. le comte d'Argout, ministre de la Marine, s'opposa, au nom du gouvernement, au vote de la proposition du duc de Broglie. « La commission, dit-il, propose aujourd'hui que la totalité du cautionnement soit possédée en propre par le gérant ou par les gérants de l'entreprise. Le ministère n'a pas aperçu d'une manière bien claire quelle était l'utilité de cette innovation. Il reconnaît qu'il est sans doute nécessaire que le gérant qui est responsable de la rédaction soit intéressé à l'entreprise, qu'il présente une responsabilité réelle, qu'il soit le propriétaire réel d'une partie du cautionnement ; mais il ne voit pas qu'il soit nécessaire que le gérant paie la totalité du cautionnement. Ce serait une gêne nouvelle, sans utilité pour la répression des délits et qui, d'un autre côté, susciterait quelques difficultés à la création de nouveaux journaux... » « M. le rapporteur a dit que dans l'état actuel, les trois quarts du cautionnement sont illusoires, puisque les capitalistes prêtaient cette partie du cautionnement ; et qu'il est facile à une société quelconque de présenter une semblable garantie. Mais, je le demande, si une multitude d'individus peut trouver des capitalistes qui prêtent un cautionnement, le gérant unique sur lequel on veut faire peser la totalité de ce cautionnement, ne trouvera-t-il pas aussi un capitaliste qui lui fournira les fonds ? Cette garantie sera donc tout aussi illusoire,

(1) Discours prononcé à la Chambre des Pairs, le 3 décembre 1830. *Archives parlementaires*, t. LXIV, p. 740 et suiv.

tout aussi réelle ; si elle est illusoire, il en résultera cet inconvénient qu'un seul sera propriétaire apparent, tandis que, dans l'état de choses, plusieurs doivent l'être ; si, au contraire, cette garantie est réelle, il en résultera l'inconvénient déjà signalé, que l'on gênera les journaux et que l'on nuira à leur existence ; c'est pour cela que je demande la suppression (1). »

Ces objections qui n'étaient pas sans une certaine force et qui prédisaient fort bien ce qui arriverait par la suite, ne furent pas admises par la Chambre des Pairs qui adopta le texte proposé par la commission.

Ce texte, renvoyé à la Chambre des députés, ne fut pas modifié et devint définitif.

La loi nouvelle, à la différence des lois de 1819 et de 1828, ne contenait pas une réglementation complète de la presse. Elle ne faisait que modifier la loi de 1828 sur deux points :

1° Elle diminuait le taux des cautionnement qui étaient ainsi fixés par l'article 1^{er} : *Si un journal ou écrit périodique paraît plus de 2 fois par semaine, soit à jour fixe, soit par livraisons et régulièrement* — ce dernier mot est une erreur qui sera réparée par une loi spéciale du 8 avril 1831 ; c'est irrégulièrement qu'il faut lire — *le cautionnement sera de deux mille quatre cents francs de rente. Le cautionnement sera égal aux trois quarts du taux fixé, si le journal ou écrit périodique ne paraît que deux fois par semaine.*

(1) Discours prononcé à la Chambre des Pairs, le 7 décembre 1830. *Archives parlementaires*, t. LXV, p. 356 et 357.

Il sera égal à la moitié si le journal ou écrit périodique ne paraît qu'une fois par semaine.

Il sera égal au quart si le journal ou écrit périodique paraît seulement plus d'une fois par mois.

Le cautionnement des journaux quotidiens publiés dans les départements autres que ceux de la Seine et de Seine-et-Oise, sera de huit cents francs de rentes dans les villes de cinquante mille âmes et au-dessus, de cinq cents francs de rentes dans les autres villes, et respectivement de la moitié de ces deux rentes pour les journaux ou écrits périodiques qui paraissent à des termes moins rapprochés.

2° Le gérant responsable devait désormais posséder en son propre et privé nom la totalité du cautionnement. S'il y avait plusieurs gérants, ils devaient posséder en leur propre et privé nom et par portions égales, la totalité du cautionnement.

— Pour le reste, toutes les autres dispositions des lois de 1819 et de 1828 restaient en vigueur.

Ainsi cette loi de 1830, rédigée en hâte, ne fut qu'un gage des dispositions libérales du gouvernement issu de la révolution. Quels en furent les effets ?

Le gouvernement les avait prévus. De même qu'en 1828 on prêtait aux gérants le cautionnement qu'il devaient fournir, de même les choses se passèrent en 1830. La seule différence, c'est qu'avec la nouvelle législation le prêteur, devant avancer une somme plus importante, courait quelques risques de plus qu'antérieurement, mais quant à avoir des gérants s'occupant vraiment de la direction du journal, exerçant une surveillance effective, on n'y était pas encore arrivé.

*
* *

Favorisés par les dispositions libérales de la nouvelle loi, les journaux, loin d'en user avec modération, se livrèrent, contre le roi et le gouvernement, à des attaques de la dernière violence. Ces excitations, les haines qu'elles soulevèrent, amenèrent l'attentat Fieschi auquel le roi eut la chance d'échapper.

Mais la paix publique était troublée, les partis se montraient de plus en plus violents : il fallait aviser.

Le gouvernement proposa trois lois, les fameuses lois de septembre, dont une, sans toutefois être préventive, soumettait la presse à des mesures qui devaient la rendre plus respectueuse du pouvoir.

M. Sauzet, rapporteur de la loi du 9 septembre 1835, faisait, le 18 août, à la Chambre des députés, un éloquent tableau de la situation : « Un affreux événement, disait-il, a indigné la France ; sa voix émue nous a rassemblés autour du trône menacé ; elle nous a demandé d'assurer enfin, par des garanties, l'inséparable avenir du prince et du pays. C'est que le besoin de ces garanties existait déjà. Mais on ignorait le mal ou on redoutait le remède. L'un s'est montré avec tout son danger, l'autre avec sa nécessité. Voilà toute la situation...

« Nous avons trouvé une effroyable anarchie de doctrines, de pensées et de croyances ; une licence sans frein envahissant la politique, les arts, la littérature, et débordant jusque sur nos théâtres et nos places publiques. Nous avons trouvé

un individualisme désespérant, sans foi ni dans la société ni dans lui-même, et poussant, sous mille formes, au suicide tous deux. Enfin, une témérité délirante ne reculant devant aucun moyen, ne s'arrêtant devant aucun pouvoir de la société... Ce tableau est déplorable, Messieurs, mais qui oserait dire qu'il n'est pas vrai ? Sans doute la presse n'est pas seule cause d'un tel désordre, cependant une partie a déclaré une guerre à mort à la Constitution du pays. Cette guerre, elle la poursuit à outrance depuis quinze ans, et tant qu'il lui sera donné de la continuer avec cette audace, ce serait une déception manifeste que d'espérer le repos public. Ainsi, veut-on rallier les intérêts, elle les abuse et les décourage ; calmer les ressentiments, elle les aigrit ; protéger les renommées, elle les brise ; honorer les mœurs publiques, elle les corrompt ; la foi sociale, elle la détruit ; veut-on rapprocher les classes, elle les divise et les irrite ; enfin populariser la royauté et les institutions, elle diffame l'une et peint les autres comme une oppression permanente pesant sur le pays (1). »

Il n'est donc pas étonnant que le gouvernement menacé ait songé à mettre un frein aux attaques et aux calomnies de la presse, et, dans ce but, ait proposé une loi moins libérale que celle de 1830.

Le Projet était vaste et se divisait en cinq titres :

1° Des crimes, délits et contraventions ;

(1) Rapport présenté à la Chambre des députés, le 18 août 1835. *Archives parlementaires*, t. XCVIII, p. 400.

- 2° Du gérant des journaux et écrits périodiques ;
- 3° Des dessins, gravures, lithographies et emblèmes ;
- 4° Des théâtres et des pièces de théâtre ;
- 5° De la poursuite et du jugement.

Le titre II seul nous intéresse et, malheureusement, il ne donna pas lieu à de brillants combats oratoires, au sein des Chambres. D'ailleurs, cette loi de 1835 fut votée très rapidement, sous l'empire des circonstances, et seul le titre I^{er} donna lieu à une belle et importante discussion à laquelle prirent part des hommes comme MM. Persil, garde des sceaux, Duvergier de Hauranne, Odilon Barrot, Bignon, Viennet, le duc de Broglie, président du conseil, Dupin, président de la Chambre, Thiers, ministre de l'Intérieur, Sauzet, rapporteur, le comte de Montalembert, le comte de Sainte-Aulaire, le vicomte Dubouchage, Villemain, le duc de Montebello.

S'il fut rapidement adopté, le titre II n'apporta pas moins d'importantes modifications à la loi de 1830 à deux points de vue : 1° quant à la nature du cautionnement et la part du gérant ; 2° quant à la quotité exigée.

*
* *

§ 1^{er}. — Nature du cautionnement et part du gérant.

Nous savons que de 1819 à la loi qui nous intéresse, en passant par les lois de 1828 et de 1830, on exigea toujours que le cautionnement fût fourni en rentes. Or, celles-

ci étant insaisissables, n'étaient pas exposées à être saisies par les créanciers personnels des gérants, et pouvaient ainsi être prêtées sans danger à ces hommes de paille qui faisaient fonction de gérants.

La loi de 1835 a voulu que, non plus en théorie, mais en fait, les gérants fussent des hommes solvables, véritables propriétaires des cautionnements qu'ils allaient déposer. « La loi de 1831, disait le rapporteur M. Sauzet, veut que le gérant soit propriétaire du cautionnement. Nous conservons cette disposition jusqu'à concurrence d'un tiers. Il suit de là qu'il faut que cette disposition soit sérieuse : et pour cela nous avons dû exiger que le cautionnement fût versé en numéraire ; car, quand il était en rentes, l'insaisissabilité des rentes ne permettait pas de suivre contre le cautionnement les conséquences du dépôt, et alors on trouvait des bailleurs de fonds simulés. Messieurs, il faut avoir le courage de vouloir l'exécution de la loi ; car il n'y a rien de pis sur l'esprit des peuples que les lois qui ne sont pas sérieusement et sincèrement exécutées. Le moyen de forcer le gérant à l'exécution sérieuse de la loi nous a paru être le versement en numéraire et l'obligation pour celui qui a déposé un cautionnement de le compléter toutes les fois qu'il serait attaqué par une saisie ; car dès ce moment le cautionnement est entamé quant à la propriété ; l'on ne peut plus dire que celui qui l'a versé en soit véritablement propriétaire (1). »

(1) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 28 août 1835. *Archives parlementaires*, t. XCVIII, p. 690.

Un des membres de la commission, M. Dumon, s'exprimait dans un sens analogue et personne ne se trouva pour réfuter son argumentation si serrée, si conforme au bon sens, lorsqu'à propos de l'article 13, le seul qui allait être un peu discuté, il s'écriait : « Je ne crains pas de le dire, Messieurs, l'article sur lequel vous délibérez est un des plus importants du projet : si les gérants sont sérieux, soyez assurés qu'ils exerceront sur les journaux une surveillance assidue, un examen sévère, et qu'ils n'exposeront pas à la légère leur liberté et leur fortune. Si les gérants sont fictifs, quelle surveillance pouvez-vous attendre ? Que leur importent les condamnations ? Ils ne paient pas les amendes et ont une haute paie de prison. »

« Avec des gérants fictifs, ne comptez plus, Messieurs, que sur les peines pécuniaires, les peines personnelles sont illusoires ; et cependant, puisque vous avez cru que la répression devait se composer à la fois de peines corporelles et de peines pécuniaires, faites que ces peines corporelles soient réellement subies par des gérants qui attachent quelque prix à leur personne et à leur liberté ; alors seulement vous aurez donné une sanction efficace aux peines que vous aurez prononcées (1). »

Ce ne fut pas l'avis de M. Dubois, partisan sincère de la liberté de la presse, qui fit une éloquente critique du cautionnement en général. Pour lui, le cautionnement c'est un monopole qui tend à constituer la presse d'une ma-

(1) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 28 août 1835. *Archives parlementaires*, t. XCVIII, p. 712.

nière immorale. « Autrefois, disait-il, avant 1819, le journal était à la vérité une association, mais chacun des membres répondait personnellement de ses écrits. Il était en face des hommes qu'il attaquait et mettait son nom au bas de ses pages, en regard du nom auquel il se prenait ; et alors il encourait une responsabilité véritable. — Que constituez-vous aujourd'hui par votre cautionnement ? Une raison sociale abstraite, une unité factice et mensongère, derrière laquelle se cachent toutes les diversités de caractère, de talent et de moralité. L'homme médiocre ou l'homme flétri qui écrivent une page sont couverts de l'homme de génie ou de vertu qui, comme eux et à côté d'eux, écrit, inconnu (1). »

Ces objections, non sans valeur, restèrent infructueuses. La Chambre était convaincue de la nécessité d'avoir des gérants sérieux et était prête à adopter toutes les mesures qu'on lui présenterait dans ce but. Aussi, elle vota à une forte majorité le premier paragraphe de l'article 13, ainsi conçu : *le cautionnement que les propriétaires de tout journal ou écrit périodique sont tenus de fournir sera versé, en numéraire, au trésor qui en paiera l'intérêt au taux réglé pour les cautionnements.* Et l'article 15 : *Chaque gérant responsable d'un journal ou écrit périodique devra posséder, en son propre et privé nom, le tiers du cautionnement.*

Elle fit mieux encore et s'efforça de prévoir certains cas

(1) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 28 août 1835. *Archives parlementaires*, t. XCVIII, p. 713.

particuliers qui auraient pu permettre aux gérants de tourner la loi, une fois de plus.

Ceux-ci auraient pu, en effet, soit de plein gré, sous forme de cessions, soit malgré eux, sous forme de saisies, réduire à néant le gage qu'ils venaient de fournir, et en profiter pour se livrer impunément aux attaques les plus violentes et les plus injustifiées. Leurs victimes auraient bien obtenu des condamnations, mais tout gage ayant disparu, elles seraient restées toutes platoniques et n'auraient que montré l'impuissance de la justice à faire exécuter ses décisions.

C'est ce que n'a pas voulu la loi de 1835 qui a exigé que le cautionnement fût toujours entier, ou du moins ne restât entamé que pendant un temps très bref au bout duquel il devrait être reconstitué.

Cette obligation est contenue dans l'article 15, § 2, qui s'exprime ainsi : *Dans le cas où, soit des cessions totales ou partielles de la portion du cautionnement appartenant à un gérant, soit des jugements passés en force de chose jugée prononçant la validité de saisies-arrests formées sur ce cautionnement, seraient signifiées au trésor, le gérant sera tenu de rapporter, dans les 15 jours de la notification qui lui en sera faite, soit la rétrocession, soit la mainlevée de la saisie-arrest, faute de quoi le journal devra cesser de paraître, sous les peines portées en l'article 6 de la loi du 9 juin 1819.*

La loi a encore prévu le cas où, par suite de condamnation à une peine de prison du gérant, le journal voudrait

continuer à paraître sans offrir les mêmes garanties qu'au-paravant, et, au besoin, user de cette quasi-irresponsabilité au détriment des honnêtes et paisibles citoyens. L'article 19 est là qui s'oppose à toute manœuvre de ce genre, en décidant qu'en cas de condamnation contre un gérant pour crime, délit ou contravention de la presse, la publication du journal ou écrit périodique ne pourra avoir lieu, pendant toute la durée des peines d'emprisonnement et d'interdiction des droits civils, que par un autre gérant remplissant toutes les conditions exigées par la loi. Si le journal n'a qu'un gérant, les propriétaires auront un mois pour en présenter un nouveau et, dans l'intervalle, ils seront tenus de désigner un rédacteur responsable, le cautionnement entier demeurant affecté à cette responsabilité.

§ 2. — Quotité du cautionnement.

Le versement du cautionnement en numéraire et la nécessité pour le gérant d'en posséder un tiers une fois admis, il ne restait plus qu'à fixer le montant de la somme à verser.

Ce fut la partie la plus longue et aussi la moins intéressante de la discussion.

Le projet de loi du 18 août 1835 exigeait des journaux des cautionnements allant à Paris de 50.000 à 200.000 francs et pouvant en province atteindre 50.000 francs.

Le rapporteur disait que cette élévation allait donner

quelque importance à la garantie que devait présenter de la part du gérant la propriété d'une partie du cautionnement. Comme plusieurs députés objectaient que les taux proposés auraient cet effet nuisible de concentrer la presse, d'assurer un monopole redoutable aux journaux existants et d'empêcher la création de feuilles nouvelles, il répondait que des journaux parus depuis 1830 à la faveur des dispositions libérales de la loi, deux seulement avaient pu se maintenir, alors que ceux dont l'importance garantissait le plus la durée étaient précisément ceux qui avaient été fondés sous l'empire des lois qui exigeaient des cautionnements élevés.

Cette argumentation ne convainquit pas les partisans d'un cautionnement modéré qui, par l'organe de M. Vivien (1), défendirent un amendement ainsi conçu : *le cautionnement sera du capital nominal des rentes exigées par la loi du 14 décembre 1830.*

La lutte fut très vive et c'est seulement par 8 voix de majorité — 178 contre 170 — que le gouvernement fit repousser la modification présentée.

Encouragés par ce demi-succès, les libéraux crurent qu'ils allaient réussir en proposant un taux de cautionnement un peu plus élevé que celui de la loi de 1830 qui venait d'être condamné.

M. de Dalmatie (2) demanda que les cautionnements des

(1) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 28 août 1835. *Archives parlementaires*, t. XCVIII, p. 710.

(2) Discours prononcé à la Chambre des députés, le 29 août 1835. *Archives parlementaires*, t. XCVIII, p. 726 et s.

journaux fussent fixés ainsi : 70.000 francs pour ceux qui paraissent une fois par semaine, et 18.000 francs pour ceux qui ne paraissent pas plus d'une fois par mois à Paris et dans les départements de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne. Hors de Paris, le cautionnement des journaux quotidiens serait fixé à 18.000 francs dans les villes au-dessus de 50.000 âmes et à 10.000 dans les villes au-dessous, et pour les journaux non quotidiens à la moitié de cette somme.

Comme celui de M. Vivien, cet amendement fut repoussé à une faible majorité, mais cela décida la commission à se rallier à la proposition de M. Firmin Didot qui, conciliant les deux opinions opposées, fut votée par un grand nombre de députés et devint l'article 13 de la loi : *Le taux des cautionnements est fixé comme suit : Si le journal ou écrit périodique paraît plus de deux fois par semaine, soit à jour fixe, soit par livraison et irrégulièrement, le cautionnement sera de cent mille francs. Le cautionnement sera de 75.000 francs si le journal ou écrit périodique ne paraît que deux fois par semaine. Il sera de 50.000 francs si le journal ou écrit périodique ne paraît qu'une fois par semaine. Il sera de 25.000 francs si le journal ou écrit périodique paraît seulement plus d'une fois par mois.*

Le cautionnement des journaux quotidiens publiés dans les départements autres que ceux de la Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, sera de 25.000 francs dans les villes de 50.000 âmes et au-dessus.

Il sera de 15.000 francs dans les villes au-dessous, et respectivement de la moitié de ces deux sommes pour les jour-

naux et écrits périodiques qui paraissent à des termes moins rapprochés.

Enfin, la Chambre, dans l'article 14, exempta de tout cautionnement les journaux ne paraissant pas plus d'une fois par mois, et ceux ne s'occupant que de sciences, de lettres ou d'art ; elle se bornait d'ailleurs à renvoyer à l'article 3 de la loi du 18 juillet 1828.

*
* *

Telles furent, dans leurs grandes lignes et dans leurs points essentiels, les dispositions nouvelles de la loi du 9 septembre 1835 concernant la presse et le cautionnement.

Si l'on songe qu'avec le versement en numéraire qui, par l'apparition toujours possible de créanciers du gérant, faisait souvent reculer les prêteurs de fonds ; qu'avec l'obligation pour le journal de reconstituer son important cautionnement dans les quinze jours qui suivaient une saisie, la loi de 1835 a encore établi des amendes énormes, supprimé en matière de presse le non cumul des peines, augmenté la liste des délits d'opinion, réduit les délais d'opposition et réglementé strictement le pourvoi en cassation, on ne s'étonne pas de voir la presse se transformer et changer de caractère.

Le but visé par le gouvernement fut atteint : au lendemain de l'application de la nouvelle législation, trente journaux disparurent et ceux qui survécurent durent bien baisser le ton ; ils ne publièrent plus d'outrages grossiers, ne se livrèrent plus à de violentes excitations. Ils se modifièrent

profondément et n'usèrent que bien peu du droit de discussion qui leur était cependant resté.

En 1840, Emile de Girardin fit la révolution du journal à bon marché : l'abonnement annuel à *La Presse*, ou à d'autres feuilles qui l'imitèrent, ne fut que de quarante francs, alors que celui des quotidiens avait été jusqu'ici du double.

Mais un problème se posait : pour vivre avec des prix de vente diminués, il fallait au journal plus de ressources, plus d'abonnés. Comment allait-il se les procurer ?

Il eut recours à des procédés nouveaux : il cessa d'être le représentant d'un parti, le défenseur d'une idée ; il devint une entreprise capitaliste.

En présence des charges qu'ils devaient supporter, les journaux cherchèrent plus à avoir des lecteurs que des partisans, moins à diriger l'opinion qu'à la suivre ; ils devinrent une industrie qui tira de partout ses produits et les écoula partout où elle put.

Pour attirer le lecteur, la presse, abandonnant presque complètement les discussions politiques, chercha à soulever la curiosité, à exciter les passions. Dans ce but, elle fit de la littérature facile, ces romans feuilletons qu'elle savait couper en tranches, de telle sorte qu'une situation dramatique, passionnante, n'avait son dénouement que dans le numéro du lendemain, ces romans à clefs où, sous des noms empruntés et dans des situations plus ou moins ridicules, chacun était heureux de découvrir tel ou tel membre du gouvernement, tel ou tel savant, à défaut du roi lui-même.

Cette littérature a indignement calomnié, attaqué, travesti, non seulement la langue, le bon sens, l'histoire, mais, ce qui est plus grave, tout ce qu'il y a de grand, de sérieux, d'honorable et de sacré dans la société. Elle a porté dans toute la France, au moyen de tel ou tel grand nom littéraire, qui avait beaucoup trop de crédit, le spectacle d'œuvres erronées et pitoyables. Elle a mis en relief deux ou trois grands noms, plus ou moins légitimement célèbres, pour reléguer dans l'oubli tous ceux qui avaient un cœur loyal, noble, mais qui ne s'étaient pas encore fait un nom.

Pour se procurer des ressources, certains journaux sont devenus en quelque sorte les porte-voix de la spéculation. Ils ont prélevé, de gré ou de force, un tribut sur toutes les industries qui s'annoncent à prix d'argent ; et la place que dans leurs colonnes occupaient les sciences, la littérature, les arts, la philosophie, tout ce qui élève la pensée et charme l'esprit, cette place a été envahie par une foule d'avis menteurs et de recommandations payées. Ce fut, suivant une expression moderne, « l'industrialisation » de la presse.

CHAPITRE V

LA RÉVOLUTION DE 1848 ET LA DEUXIÈME RÉPUBLIQUE. —
DÉCRET DU 9-12 AOUT 1848. — LOI DU 21 AVRIL 1849. —
LOI DU 27 JUILLET 1849. — LOI DES 16-23 JUILLET 1850.

La loi de 1835, malgré sa rigueur, ne moralisa pas la presse. Celle-ci, qui reprochait au gouvernement de Louis-Philippe de n'avoir pas tenu ses promesses, se livra contre lui à toutes sortes d'attaques et d'injures ; elle le rendit si ridicule qu'elle finit par le discréditer auprès de l'opinion. Dès lors sa chute était imminente...

L'étincelle qui mit le feu aux poudres fut l'interdiction d'un banquet dans le 12^e arrondissement. Les organisateurs ayant décidé de passer outre, une bagarre s'ensuivit, il y eut des tués et des blessés, le peuple de Paris se souleva, Louis-Philippe dut fuir, et le 24 février 1848 un gouvernement provisoire s'établissait à l'Hôtel-de-Ville.

Celui-ci, composé d'hommes non sans valeur, mais dépourvus d'expérience, se trouva, dès ses débuts, assailli par des difficultés de toutes sortes.

Comme à la suite de toute révolution, les lois sommeillèrent, et celle de 1835 sur la presse n'échappa pas au sort commun. Sans qu'elle fût abrogée, son application fut suspendue et la presse désormais libre put agir à son gré.

Hélas ! le résultat de cette liberté ne se fit pas longtemps attendre : en quelques mois 221 journaux parurent qui « élevèrent contre l'ordre, contre la morale, contre la société, contre la vraie liberté, une tribune de diffamation et de mensonge, s'ingénierent à dénaturer les intentions les plus pures, à décourager tous les intérêts, à briser tous les liens sociaux, à aigrir les ressentiments, à détruire la confiance, à pervertir le sens moral de la nation » (1), et firent si bien que, dans une lutte fratricide, ils armèrent les uns contre les autres les citoyens d'un même pays, les habitants d'une même ville !

La révolte vaincue dans les sanglantes « journées de Juin », le gouvernement voulut aussitôt parer aux excès qui l'avaient provoquée.

A l'égard de la presse deux partis s'offraient à lui. L'un, c'était d'élaborer pour elle un code nouveau, dernière expression de la pensée publique telle que la révolution l'avait faite. L'autre, c'était de maintenir provisoirement les lois existantes, en corrigeant seulement ce qui, dans leur texte, serait en dissonance évidente avec la situation présente.

(1) Discours de M. Sassaus à l'Assemblée nationale, le 7 août 1848 (*Moniteur* du 9 août).

De ces deux partis, le premier sans doute eût été préférable, s'il eût été possible. Mais il aurait entraîné de longs délais, et la sécurité publique n'avait pas le temps d'attendre. Aussi le gouvernement décida-t-il de demander le maintien provisoire de la loi de 1835 corrigée et adaptée aux idées nouvelles.

Dans le projet qu'il déposa le 11 juillet, il ne supprimait pas le cautionnement, mais le réduisait à un taux tel qu'il ne pouvait être considéré que comme garantie éventuelle des amendes et des dommages-intérêts.

Cette conception du cautionnement fut aussi celle du rapporteur Berville qui se prononça pour l'adoption pure et simple du projet (1).

Mais, après Louis Blanc pour qui le cautionnement est cette phrase écrite dans la loi, « la liberté de la presse existera pour tous ceux qui pourront payer tant, elle n'existera pas pour les pauvres » ; pour qui le cautionnement est « un monopole, l'interdiction de la presse aux pauvres » (2), d'autres orateurs, notamment Mathieu et Flocon, vinrent combattre le projet en se plaçant à un point de vue nouveau.

Pour eux, le cautionnement était, sous la royauté, en harmonie avec l'organisation politique qui était censitaire, mais, sous un régime de suffrage universel, il ne saurait subsister sans aller contre les principes de la révolution.

« Qu'était la presse sous le régime monarchique ?

(1) Rapport présenté le 31 juillet 1848 (*Moniteur* du 1^{er} août).

s'écriait Flocon (1). C'était une presse complètement faussée et qui reposait sur un mensonge, précisément comme tout le système représentatif reposait sur un mensonge. Je ne m'en étonne pas dans un gouvernement où l'on disait : l'argent est la garantie de tout ; nous voulons de la moralité dans un homme ; nous avons besoin de savoir quelles garanties, quelle sécurité il offre à l'Etat et à la société : nous demandons combien il a d'argent. Et du moment qu'il paie un cens en écus, il offre des garanties suffisantes soit pour être électeur, soit pour être éligible, soit pour être journaliste. »

« Mais dans un pays où vous avez établi le suffrage universel, de prime-abord, et où tout citoyen, par cela seul qu'il est citoyen, est électeur et éligible, quelle garantie de plus pouvez-vous lui demander pour être journaliste ? Comment celui qui a le droit de nommer un représentant et d'être représentant lui-même, n'aurait-il pas le droit d'exercer aussi les fonctions de la presse ? Il y a là une anomalie trop évidente pour qu'elle ait besoin d'être démontrée. »

A toutes ces attaques le ministre de la Justice, Marie, répondit en portant la question sur le terrain des faits, sans la séparer des circonstances. La loi proposée n'était que transitoire et le seul point à examiner était de savoir si elle était nécessaire. Alors qu'il avait cru « que la civilisation

(1) Discours prononcé à l'Assemblée nationale, le 8 août 1848 (*Moniteur* du 9 août).

avait fait d'assez grands pas dans le monde pour qu'à son éclatante lumière les esprits se fussent élevés, pour que les cœurs se fussent adoucis », il était obligé de reconnaître que dans la presse régnait une véritable anarchie ; c'est pour la faire cesser qu'un cautionnement modéré, garantie légitime au profit des victimes, était maintenu dans le projet.

Et, répondant à ceux qui disaient que la loi du cautionnement trahissait et la liberté, et l'égalité, et la fraternité, il s'écriait : « Non, non, en étouffant la licence, on ne trahit pas la liberté, on l'élève, on l'agrandit, on lui rend sa majesté première, on lui rend tous ses droits et le respect de tous (1). »

Le projet du gouvernement fut voté sans modification et le montant des cautionnements fut fixé comme suit :

Dans les départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne, si le journal ou écrit périodique paraît plus de 2 fois par semaine, soit à jour fixe, soit par livraison et irrégulièrement, le cautionnement sera de 24.000 francs.

Le cautionnement sera de 18.000 francs si le journal ou écrit périodique ne paraît que deux fois par semaine.

Il sera de 12.000 francs si le journal ou écrit périodique ne paraît qu'une fois par semaine.

Il sera de 6.000 francs si le journal ou écrit périodique paraît seulement plus d'une fois par mois.

(1) Discours prononcé à l'Assemblée nationale, le 8 août 1848 (Moniteur du 9 août).

Le cautionnement des journaux quotidiens publiés dans les départements autres que ceux de la Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, sera de 6.000 francs dans les villes de cinquante mille âmes et au-dessus.

Il sera de 3.600 francs dans les villes au-dessous et respectivement de la moitié de ces deux sommes pour les journaux et écrits périodiques qui paraissent à des termes moins rapprochés.

Ce décret ne devait être appliqué que jusqu'au 1^{er} mai 1849, époque à laquelle il serait de plein droit abrogé pour être remplacé par une législation d'ensemble de la presse.

Mais les circonstances empêchèrent cette réalisation et par deux fois, par les lois du 21 avril et du 27 juillet 1849, le décret dut être prorogé jusqu'à la promulgation de la loi organique sur la presse que le gouvernement se proposait de faire voter.

A la faveur de cette législation très modérée, le nombre des journaux fut considérable ; mais on peut dire que leurs discussions, leurs excitations restèrent ce qu'elles avaient été dès les premiers jours de la révolution. La presse s'occupa sans doute moins de politique et beaucoup plus d'organisation sociale, mais les attaques les plus violentes, les diffamations les plus audacieuses, capables de mettre en mouvement les passions les plus dangereuses, continuèrent à se donner libre carrière : pas de principe qui n'ait été contesté, pas de vérité qui n'ait été méconnue, pas d'acte criminel qui n'ait trouvé des justifications ou des panégyriques ; cela dans une nuée de petits journaux, de brochures qui, à la

moindre poursuite, disparaissaient comme par enchantement, pour reparaitre peu après sous un titre nouveau. Aussi le plus souvent les décisions de la justice restaient-elles sans efficacité et l'exécution de la loi était-elle rendue impossible. —

— Cette situation dura deux ans, jusqu'à la loi des 16-23 juillet 1850.

Le 10 décembre 1848, le prince Louis-Napoléon avait été, au suffrage universel, élu président de la République. Il laissa, pendant quelque temps, régner la liberté la plus complète, puis quand il vit le nombre important des gens paisibles, des petits bourgeois, s'inquiéter d'un désordre néfaste à la prospérité du pays, certain d'être soutenu, il songea à réagir et à profiter de la situation pour établir son pouvoir personnel.

Il ne voulut pas cependant bâillonner immédiatement la presse, et, pour commencer, il se contenta de faire déposer à la Chambre par Rouher un projet qui allait devenir la loi des 16-23 juillet 1850.

Ce projet qui se bornait à élever le taux des cautionnements et à rétablir le timbre des journaux, ne nous intéresserait guère s'il n'avait, au cours des discussions, subi de profondes modifications qui en transformèrent aussi bien la forme que le fonds.

Le point de départ fut le désir d'améliorer, en augmentant sa quotité, la garantie pécuniaire qu'offrait le cautionnement aussi bien à l'Etat qu'aux particuliers ; le résultat final fut le vote d'un système de répression très

ingénieux et dont l'application mettait en jeu quelques-uns des principes fondamentaux du droit pénal.

Le projet gouvernemental tendait seulement à l'augmentation des cautionnements dont il aurait voulu voir le taux porté à Paris à 50.000, 40.000 et 20.000 francs, et en province à 20.000, 12.000 et 6.000 francs, taux qui, disait-il, lui permettait d'assurer autant que possible, dans une juste mesure, l'exécution des condamnations intervenues ou à intervenir.

Mais la commission, sous l'inspiration, croit-on, du ministre Rouher, et après avoir examiné les faits qui avaient motivé une demande d'aggravation du décret de 1848, proposa un système tout différent.

Elle n'avait pas été sans remarquer la façon d'agir, dans les départements, de certains journaux, de ceux auxquels le décret de 1848 ne demandait qu'un léger cautionnement de 1.800 à 3.600 francs. Ceux-ci, lorsqu'ils voyaient leur cautionnement grevé par une première poursuite, sachant qu'il était perdu sans retour, ne craignaient pas de se jouer de la justice : entre le jour de la poursuite commencée et le jour de la condamnation, ils se plaisaient à multiplier les délits, car ils savaient que le résultat serait pour eux une impunité à laquelle la justice ne pouvait rien.

La commission, voulant empêcher que de tels abus se prolongeassent plus longtemps, n'avait qu'une chose bien simple à faire, et, admettant le projet du gouvernement, rétablir l'équilibre rompu entre le chiffre du cautionnement et la possibilité des condamnations.

Mais que serait-il résulté de l'élévation du chiffre de la garantie ? Un grand nombre de journaux étaient nés de l'abaissement du cautionnement, de la suppression momentanée du timbre. Les rendre tout à coup au régime légal, avec ses sévérités cependant justes et légitimes, c'était les vouer tous à une mort certaine, c'était prononcer contre eux une suprême condamnation.

C'est ce que ne voulurent pas les commissaires qui décidèrent, au lieu d'imposer aux journaux des conditions qui, pour réprimer la presse anarchique pourraient forcer certains organes honnêtes à disparaître, d'appliquer au mal une médication spéciale.

L'impossibilité de l'exécution de la condamnation provenant de l'insuffisance de la somme déposée, ils trouvèrent qu'il était juste, au lieu d'augmenter le cautionnement originel, de prendre, lorsque son insuffisance semblerait démontrée par la multiplicité des poursuites, un cautionnement supplémentaire.

Ils se mirent d'accord pour demander à la Chambre de ne pas voter l'accroissement proposé par le gouvernement et d'adopter deux dispositions concernant, l'une le cas d'un arrêt de mise en accusation survenant après un premier arrêt renvoyant en Cour d'assises un gérant pour crime ou délit de presse (1), l'autre, les délais de versement, ou de

(1) Cette première disposition ne devait s'appliquer qu'aux journaux des départements qui versaient un faible cautionnement. Ceux de Paris et des départements de la Seine, de Seine-et-Oise, de Seine-et-Marne et du Rhône qui déposaient des sommes de

consignation, en cas de pourvoi en cassation, du montant des condamnations, qu'elles soient ou non définitives ; dispositions dont l'adoption allait transformer la législation de la presse et créer une nouvelle espèce de cautionnement : le cautionnement judiciaire.

Voici le cas où allait jouer cette nouvelle garantie ; supposons qu'un journal, à la suite d'un crime ou d'un délit, ait été renvoyé devant la Cour d'assises par la Chambre des mises en accusation et, avant la décision du jury, commette de nouveaux délits. Il est l'objet de nouvelles poursuites, et un nouvel arrêt de la Chambre des mises en accusation le renvoie devant les assises.

Que va-t-il se produire ?

Avec le décret de 1848, le journal, qui ne dispose que d'un faible cautionnement, pourra à peine payer l'amende de la première condamnation. Il n'aura donc guère intérêt à s'arrêter de commettre des délits, étant presque certain de l'impunité.

Avec le cautionnement judiciaire, au contraire, dès le deuxième arrêt de renvoi, le journal, sans que l'on sache s'il sera condamné postérieurement, doit, dans les trois jours, consigner une somme égale à la moitié du maximum des amendes édictées par la loi pour le fait nouvellement incriminé, cette somme ne devant cependant jamais dé-

24.000 et 18.000 francs étaient considérés comme offrant par là-même une garantie suffisante, et n'étaient soumis qu'à la deuxième disposition de la loi de 1850 (art. 6).

passer le montant du cautionnement et étant restituée en cas d'acquittement sur la 2^e poursuite.

C'est ce que décide l'article 5 de la loi de 1850, ainsi conçu : *Lorsque le gérant d'un journal ou écrit périodique paraissant dans les départements autres que ceux de la Seine, de Seine-et-Oise, de Seine-et-Marne et du Rhône, aura été renvoyé devant la Cour d'assises par un arrêt de mise en accusation pour crime ou délit de presse, si un nouvel arrêt de mise en accusation intervient contre les gérants de la même publication avant la décision définitive de la Cour d'assises, une somme égale à la moitié du maximum des amendes édictées par la loi, pour le fait nouvellement incriminé, devra être consignée dans les trois jours de la notification de chaque arrêt, et nonobstant tout pourvoi en cassation.*

En aucun cas le montant des consignations ne pourra dépasser un chiffre égal à celui du cautionnement.

On alla plus loin encore, sans cesser de se placer au même point de vue que précédemment, c'est-à-dire en considérant le cautionnement non plus comme un cens — le régime du suffrage universel venait d'être institué — mais comme une garantie du paiement de la condamnation.

On suppose qu'un arrêt définitif de condamnation a été rendu : on peut dire qu'immédiatement le cautionnement n'existe plus dans son intégralité, puisqu'il est entraîné ou même absorbé par l'amende ou les dommages-intérêts à payer.

Avec la loi de 1848, le journal va continuer à paraître

sans fournir un nouveau cautionnement, à paraître longtemps encore en utilisant l'effet suspensif du pourvoi en cassation. Il va se pourvoir contre l'arrêt qui le condamne et pourra, en attendant qu'il soit statué, avec un cautionnement réduit ou anéanti, commettre, toujours impunément, délit sur délit.

Aussi la loi de 1850 oblige-t-elle le gérant à acquitter, dans les trois jours, le montant des amendes encourues, même s'il y a pourvoi en cassation. *Dans les trois jours de tout arrêt de condamnation pour crime ou délit de presse*, dit l'article 6, *le gérant du journal devra acquitter le montant des condamnations qu'il aura encourues. — En cas de pourvoi en cassation, le montant des condamnations sera consigné dans le même délai.*

Les propositions de la commission auxquelles le gouvernement s'était rallié donnèrent lieu, à la Chambre, à une discussion très ardente en même temps que très juridique. La lutte resta circonscrite autour des articles 5 et 6 qui étaient, à eux seuls, la base de l'édifice, et à plusieurs reprises le ministre de la Justice, Rouher dut prendre la parole pour répondre à l'attaque énergique et scientifique de l'opposition.

M. Madier-Montjau, dans un discours où il se plaçait aussi bien au point de vue des faits qu'au point de vue du droit, attaqua vivement l'obligation pour le journal de verser le montant de l'amende éventuelle en cas de deuxième arrêt de renvoi de la Chambre des mises en accusation, sauf pour

lui à cesser de paraître. « Il est difficile et souvent impossible, disait-il, de trouver un cautionnement de 24.000 francs quand le journal n'est pas fondé ; mais quand il y aura, prononcé contre lui, un de ces arrêts de mise en accusation dont la commission apprécie si haut la valeur, il faudra que le journaliste s'en aille quêtant une somme de trois, quatre, cinq mille francs. Elle lui sera impossible à trouver ! car voulez-vous qu'il y ait un capitaliste assez insensé pour aller, à n'importe quel intérêt usuraire, prêter une somme sur laquelle il y a en quelque sorte mainmise par l'arrêt de la Chambred'accusation ? En voulant que cet argent soit versé dans les trois jours, ce que la commission veut, c'est que le journal, s'il ne satisfait pas à cette condition qui lui est imposée, soit suspendu, qu'il ne puisse pas paraître ; ce qu'elle veut, c'est la mort des journaux, car nul n'ignore que si un journal n'a pas été publié pendant quelques jours, vienne un acquittement, il ne pourra jamais ressusciter. »

Ces arrêts de mise en accusation qui, à eux seuls, déclanchent tout le mouvement contre les journaux, sont-ils donc quelque chose de si sérieux, de si grave, qu'ils peuvent motiver une disposition exorbitante, contraire à l'économie de toutes les lois criminelles ! L'orateur répond par un exemple : « Ici, à Paris, dit-il, quatre journaux ont été successivement renvoyés devant la Cour d'assises, par la Chambre des mises en accusation, quatre journaux ont été déférés au jury par les parquets si soucieux des intérêts de la société. Eh bien ! quatre journaux : *Le National*, *L'Événement*, *La Voix du Peuple*, *La Feuille du Village*, ren-

voyés devant le jury, quatre fois en un mois, quatre fois ont été acquittés. »

« Or, que serait-il advenu si votre projet de loi avait été mis à exécution ? De ces journaux, deux au moins, pauvres, dans l'impossibilité de fournir le supplément de cautionnement demandé, eussent été obligés de cesser de paraître, et quand des journaux ont cessé de paraître pendant huit jours, ils essaient après de recommencer à reconquérir leur clientèle ; ils trouvent, ou un concurrent debout sur leurs ruines, ou leurs abonnés dispersés, ne prenant plus intérêt à une œuvre dont ils ont désespéré ! »

Et s'attaquant à l'obligation du paiement de l'amende en cas de pourvoi en cassation, M. Madier-Montjau continuait : « Ce n'est pas tout encore. Jusqu'à ce jour nous avons cru qu'en matière criminelle, tant qu'il restait à un accusé une juridiction à laquelle il pouvait recourir, il était à l'abri de la peine. C'était là quelque chose qui, inscrit dans le Code pénal, dérivait tellement de la loi naturelle, du bon sens universel, qu'il ne semblait pas que jamais on pût porter atteinte à un pareil principe. Eh bien non, le journal qui, après avoir déposé pour sa seconde future condamnation viendrait à être condamné sur le premier arrêt de la mise en accusation par la Cour d'assises, serait dans la nécessité de déposer le montant de cette condamnation, notwithstanding tout pourvoi ? »

« Comment ! avant que son pourvoi eût été jugé ? Mais est-ce que jusque-là il y a respect dû à la chose jugée ? Est-ce que jusque-là il y a chose jugée ? Mais lorsqu'il reste à l'accusé

un degré de juridiction à parcourir, lorsqu'il peut faire atténuer, faire cesser l'arrêt qui l'a frappé, est-ce qu'il est frappé, est-ce que la justice a quelque chose à lui demander ? est-ce que le parquet a un arrêt contre lui, est-ce que la justice, est-ce que la société peuvent le déclarer coupable et lui demander quelque chose ? Non, et cela est si élémentaire, qu'après ce qui a été dit, il suffit de glisser sur cet argument pour en démontrer la force invincible (1). »

Après cet orateur, M. Canet revint à la charge contre le projet et, visant particulièrement la consignation dans les trois jours, nonobstant pourvoi en cassation, s'écriait : « C'est le renversement complet du principe émis jusqu'à présent en matière criminelle sur la valeur du pourvoi en cassation. Il est de principe que le pourvoi en cassation est suspensif. Or, malgré la condamnation, quand un individu s'est pourvu en cassation, tant que la Cour suprême n'a pas prononcé, la condamnation n'existe en quelque sorte pas, on ne peut en aucune façon la ramener à exécution. L'article discuté enlève au pourvoi en cassation la valeur dont il est revêtu, c'est-à-dire l'effet suspensif. »

« Dans ces circonstances, c'est exiger de la part des journaux qu'en dehors de leur cautionnement, ils soient obligés non seulement d'avoir une caisse de réserve qui puisse parer à tous les accidents qui pourraient se produire, mais encore c'est renverser complètement le principe tutélaire qui

(1) Discours prononcé devant l'Assemblée nationale, le 8 juillet 1830 (*Moniteur* du 9 juillet).

existe dans nos lois, le droit de suspension qui est accordé au pourvoi formé en Cour de cassation (1). »

Enfin Jules Favre montra que la consignation dans le cas d'un deuxième arrêt de renvoi était une véritable amende, une peine imposée à un innocent sans aucune justification, à l'encontre de tous les principes du droit criminel.

Il terminait son brillant discours par un résumé très bref, mais d'une logique et d'une clarté qui firent grande impression sur les députés. « Voilà un homme innocent, clamait l'illustre avocat, un homme innocent qui doit jouir du bénéfice du droit commun, qui est traité comme un coupable. En exigeant de lui la consignation d'une somme importante, vous portez atteinte à son capital, vous, les défenseurs de la propriété, sans aucune excuse, contre tous les principes, contre toutes les lois et contre le droit de nature : vous mettez la main sur la propriété qui est plus forte que vous, sachez-le bien, et qui doit être respectée. — Je vous le dis ; la propriété est aussi inviolable que la personne ; il vous est interdit d'y toucher sans une condamnation judiciaire. Un arrêt de chambre de mise en accusation n'est pas une condamnation ; ce n'est rien en présence d'une éventualité possible d'acquittement. Dès lors, la propriété vous échappe complètement, et ce que vous feriez sur cette propriété, ce serait un véritable vol social (2). »

(1) Discours prononcé devant l'Assemblée nationale, le 10 juillet 1850 (*Moniteur* du 11 juillet).

(2) Discours prononcé devant l'Assemblée nationale, le 10 juillet 1850 (*Moniteur* du 11 juillet).

Répondant à toutes ces attaques qui paraissaient irréfutables, Rouher (1), sans délaisser le côté juridique de la question, s'appuya sur des faits, cita des chiffres, et s'étant efforcé de démontrer que malgré des pénalités élevées, que malgré des amendes sérieuses prononcées contre certains délits et certains crimes, la justice restait impuissante, que ses arrêts étaient inefficaces, que les condamnations intervenues ne pouvaient être exécutées, que le coupable, au lendemain de sa condamnation, reprenait son œuvre d'anarchie et de démagogie, se dressait en face de l'arrêt, fondant de nouvelles feuilles anarchiques ; qu'ainsi il s'établissait en face de la justice du pays qu'il dédaignait, qu'il en détruisait pour ainsi dire la puissance en pouvant la braver impunément ; il demandait à la Chambre si la nécessité de porter remède à une telle situation ne lui paraissait pas nécessaire.

Sa démonstration reposait sur un rapide examen des condamnations de presse fait au triple point de vue du défaut de paiement de l'amende, de la date des condamnations et de la gravité du délit — « du défaut de paiement de l'amende, disait-il, car le terme corrélatif c'est l'insuffisance du cautionnement ; de la date des délits, car si je prouve que, par la nature des choses, les condamnations interviennent presque toujours le même jour, de manière qu'il soit impossible, intermédiairement, d'opérer le recouvrement, j'aurai justifié la mesure transitoire, la consigna-

(1) Discours prononcés devant l'Assemblée nationale les 10, 12 et 13 juillet 1850 (*Moniteur* des 11, 13 et 14 juillet).

tion particulière réclamée par la commission ; de la gravité des délits, parce que j'aurai ainsi couronné l'œuvre, en vous plaçant en face de devoirs sérieux, en face de la nécessité de réprimer une presse anarchique qui pourrait bien faire que, cette fois, l'avenir de la France ne fût qu'une illusion malheureuse, si le courage des hommes d'ordre et des hommes de bien ne facilitait pas cet avenir lui-même ».

Le ministre montra, pièces à l'appui, que du mois d'août 1848 au 1^{er} avril 1850, 119 condamnations avaient été prononcées pour délits de presse. Sur ce nombre, 66 étaient, en tout ou en partie, restées inexécutées à raison soit de l'insuffisance du cautionnement, soit de lacunes dans les dispositions de la loi sur la presse.

Le montant des amendes s'était élevé à 214.443 francs sur lesquels le trésor n'avait pu recouvrer que 86.752 francs, soit un déficit de 127.591 francs.

Voulait-on des exemples ? Ils étaient nombreux et l'on n'avait que l'embarras du choix.

L'Egalité du Gers subit trois condamnations s'élevant à 4.000 francs, dont les deux principales les 20 et 21 octobre 1849. Elle n'avait qu'un cautionnement de 1.800 francs.

Avec le même cautionnement *Le Peuple est*, à Limoges, condamné les 28 et 30 avril 1849 à 10.000 francs d'amende pour excitation à la haine et au mépris des citoyens les uns contre les autres.

A Lyon, *Le Républicain* encourt quatre condamnations, dont deux pour excitation à la guerre civile les 13 et 14

juin 1849, soit 15.000 francs à payer pour un cautionnement de 6.000 francs.

Avec des garanties de 1.800 francs, le *Paysan*, dans le ressort d'Amiens, subit des condamnations s'élevant à 10.000 francs, tandis que dans le ressort d'Angers le *Bonhomme Manceau* est, les 3 et 5 septembre 1849, condamné pour outrages envers les ministres de la religion, pour attaques aux principes de la propriété, au respect dû aux lois, à la morale, et pour excitation à la guerre civile, à 12.350 francs d'amende.

Il y a mieux encore : dans un ressort du Centre, un journal intitulé *Le Peuple* est, les 28 mars, 7 avril et 2 mai 1849, condamné à des amendes s'élevant à 74.893 fr. 70 dont 44.448 francs restent impayés. Il est ensuite remplacé par *La Voix du Peuple* qui disparaît bientôt, non sans oublier de verser les 45.000 francs d'amendes qu'elle doit au Trésor.

De même, dans la Côte-d'Or, *Le Citoyen de Dijon*, qui paraît de février à novembre 1849, subit 16.170 francs de condamnations sur lesquels 12.107 francs ne peuvent être recouvrés. Il disparaît, mais annonce qu'il va reparaitre sous un nouveau titre, *Le Travail*. Ce successeur est en trois mois condamné cinq fois et ne verse que 3.000 francs sur des amendes se montant à 8.140 francs.

Ainsi un journal meurt, mais aussitôt apparaît un continuateur (1) qui, de sa succession, refuse les charges pour

(1) « Dans une discussion où l'on a tant parlé de droit il est permis de dire que « le mort saisit le vif » (Rouher).

n'accepter que le droit de répandre impunément l'injure et la calomnie.

Cette énumération faite, le ministre de la Justice rechercha pour quels genres de délits le déficit avait été le plus considérable, et il en arriva à montrer que c'était pour les délits les plus graves en matière de presse : excitation à la haine des citoyens les uns contre les autres, outrages aux mœurs, à la religion, à la morale, provocation à l'insurrection, excitation à la guerre civile que les amendes non recouvrées avaient atteint la plus forte somme : 104.141 fr. sur un déficit total de 128.000 francs.

« Savez-vous ce que cela veut dire ? s'écriait-il. C'est qu'avec votre système de répression vous atteignez les contraventions, mais vous ne punissez pas les crimes. Si c'est ce que vous voulez, dites-le franchement, dites-le à la face du pays ».

Il restait encore un point intéressant à examiner : les dates des condamnations. Rouher ne manqua pas, dans la troisième partie de son discours, de faire remarquer qu'elles intervenaient cumulativement, presque dans les 48 heures, qu'elles se succédaient devant le même jury, et que cette simultanéité n'était pas pour peu dans l'impuissance de la justice.

Cela tenait, disait-il, à l'organisation des cours d'assises dans les départements ; les sessions n'ayant lieu que tous les trois mois, les poursuites s'accumulaient sans qu'aucune garantie ne fût fournie par le journal poursuivi.

« Aussi, lorsqu'un premier article a été saisi, lorsqu'il a été l'objet d'une première poursuite, si les émérites du parti ont décidé que cet article est trop violent, qu'il encourra la réprobation publique et la réprobation du jury qui est l'expression de l'opinion publique elle-même, qu'arrive-t-il? On lâche les écluses, on n'a point de respect humain à garder, on peut multiplier les délits; la peine est connue, son importance est mesurée: on perdra une somme de 1.800 francs, on cessera de paraître, mais on publiera un *Travail* qui succèdera au *Citoyen de Dijon*, une *Voix du Peuple* qui remplacera le *Peuple*.

Telle était la situation. Voilà à quelle impuissance en était réduit le pouvoir.

Ce déplorable état de choses ne pouvant se prolonger, un projet de loi avait été présenté qui se bornait à élever les taux des cautionnements, mais la commission ayant présenté de justes observations, le gouvernement s'était rallié au système qu'elle proposait et l'avait fait sien.

Ce système qui consistait dans la consignation, en cas d'un deuxième arrêt de renvoi, de la moitié du maximum de l'amende prévue par le délit incriminé (article 5), et dans le versement, en cas de condamnation ou de pourvoi, du montant de l'amende infligée (article 6), avait ce grand avantage de ne pas imposer de charges nouvelles aux journaux honnêtes, tout en assurant l'exécution des condamnations prononcées contre les journaux de désordre et de violence.

Quoiqu'il en soit, les textes proposés avaient été vivement combattus et le ministre jugeait nécessaire, en refusant toutes les objections, de montrer combien ils étaient justes et conformes au droit.

« A l'exigence de l'article 3, disait-il, le principal argument opposé est celui-ci : vous détruisez la présomption d'innocence, vous y portez atteinte, car vous prononcez une peine par anticipation. Une peine par anticipation ! Non, vous dénaturez la disposition. C'est une consignation rendue nécessaire par l'insuffisance même, à l'état normal, du cautionnement ; c'est une consignation supplétive ; c'est une consignation qui a pour but de satisfaire aux nécessités de la justice.

« Une consignation ! cela vous paraît étrange, cela vous paraît une atteinte à la présomption d'innocence ! Et que faisons-nous dans cette société tous les jours, en face des nécessités de la justice et de l'intérêt social lorsque nous organisons, lorsque nous maintenons la détention préventive, si ce n'est une consignation de la personne ? Lorsque nous plaçons sous les verrous un homme accusé d'un délit, un homme accusé d'un crime, lorsque, pendant des mois entiers, il reste détenu au risque de voir sa famille ruinée par l'absence de son travail, au risque de voir sa position irrévocablement atteinte, nous satisfaisons aux nécessités de la justice, aux nécessités fondamentales de l'ordre public.

« Ce n'est pas une peine, c'est une consignation de la personne, comme le versement de la somme au maximum

de 1.800 francs sera une consignation de l'amende de la peine pécuniaire que vous pourriez encourir ; de même qu'en matière civile, la caution *judicatum solvi* est la garantie fournie par le plaideur étranger, que la sentence, si elle lui est contraire, pourra être exécutée. »

L'article 6 du projet qui instituait la consignation de l'amende en cas de pourvoi en cassation, avait été, lui aussi, très attaqué. On lui reprochait d'être en contradiction avec un des principes fondamentaux du droit : l'effet suspensif du pourvoi en cassation.

Le Ministre s'efforça de démontrer qu'il n'y avait aucune incompatibilité entre le pourvoi en cassation et la consignation qui n'est pas une exécution de la peine. Voici comment il s'exprimait : « On dit que le pourvoi est suspensif en matière de condamnation. Oui, en ce sens que la peine ne court pas ; mais n'en résulte-t-il pas des nécessités de consignation ? Aux termes du droit criminel, en matière correctionnelle, le pourvoi ne peut être jugé que quand le condamné s'est mis en état, c'est-à-dire lorsqu'il s'est fait incarcérer, ou lorsqu'il représente à la Cour suprême son procès-verbal d'écrou. De telle sorte que pour les peines corporelles, les peines qui frappent l'individu, la Cour de cassation ne peut statuer et le pourvoi n'est recevable qu'après la justification de la mise en état. Or, qu'est-ce autre chose que la consignation, si ce n'est la mise en état, si ce n'est la représentation, le versement en argent du montant de la condamnation, comme l'écrou du condamné est la représentation de la personne ? »

Ayant ainsi apporté la preuve de la légalité des articles 5 et 6, Rouher, pour terminer, posait cet aphorisme que nul, disait-il, s'il n'est un homme de violence et de désordre, ne pourra contester : « lorsque le jury a prononcé, lorsque le verdict a été rendu, lorsque l'arrêt de condamnation est intervenu, il faut qu'il soit exécuté sous peine d'affaiblissement social, sous peine de discrédit et de déconsidération du pouvoir le plus auguste, le moins passager qui existe dans une société, du pouvoir judiciaire. »

Après ce discours très applaudi, après cet exposé de la situation et la justification des mesures proposées pour y remédier, le sort du projet ne faisait plus de doute : il était évident qu'il serait adopté à une forte majorité.

Cependant, M. Favreau déposa un amendement (1) à l'article 5 ainsi conçu : « lorsque le gérant d'un journal ou écrit périodique aura été renvoyé en Cour d'assises par un arrêt de mise en accusation pour un crime ou délit de presse, si un nouvel arrêt de mise en accusation intervient contre l'un des gérants de la même publication avant le jugement du premier procès, il sera formé une Cour d'assises extraordinaire conformément à l'article 22 de la loi du 27 juillet 1849, à moins que la cession trimestrielle ne doive avoir lieu dans un délai d'un mois. »

Cette proposition libérale pour la presse, se heurtait à de telles difficultés pratiques pour la convocation d'une Cour d'assises spéciale à un délit, qu'elle fut écartée par la ma-

(1) Assemblée nationale, séance du 11 juillet 1850 (*Moniteur* du 12 juillet).

jointé, qui, par 392 voix contre 263, adopta le projet du gouvernement amendé par la commission sans autres modifications, du moins pour ce qui nous intéresse (1).

Le cautionnement judiciaire créé par les articles 5 et 6 de la loi, fut organisé, par les articles suivants qu'il suffit de citer.

Article 7. — La consignation ou le paiement prescrit par les articles précédents sera constaté par une quittance délivrée en duplicata par le receveur des domaines. Cette quittance sera, le quatrième jour au plus tard, soit de l'arrêt rendu par la Cour d'assises, soit de la notification de l'arrêt de la Chambre des mises en accusation, remise au procureur de la République qui en donnera récépissé.

Article 8. — Faute par le gérant d'avoir remis la quittance dans les délais ci-dessus fixés, le journal cessera de paraître, sous les peines portées contre tout journal publié sans cautionnement.

Enfin l'article 9 décida que les peines pécuniaires prononcées pour crimes et délits par les lois sur la presse et autres moyens de publication ne se confondraient pas entre elles et seraient toutes intégralement subies lorsque les faits qui y donneraient lieu seraient postérieurs à la première poursuite.

C'était là une amélioration apportée à la loi de 1835 qui avait établi le non cumul même pour les peines corporelles.

(1) La loi de 1850 s'occupait aussi du timbre des journaux.

Tel fut le cautionnement judiciaire. Que faut-il penser de cette invention de la Deuxième République ?

Après les cautionnements en rentes de 1819 et de 1828, après le cautionnement en numéraire de 1835, on peut dire qu'il fut la forme la plus perfectionnée de ce genre de garanties contre les abus de la presse. Il fut l'expression dernière d'une idée qui, améliorée peu à peu, allait avec la loi de 1850 atteindre sa forme la plus parfaite, pour, par un lent recul, revenir à son point de départ et disparaître définitivement de nos lois le 29 juillet 1881.

Avec le cautionnement judiciaire, la répression était certaine, mais pour en arriver là, peut-être était-on allé trop loin et avait-on un peu trop perdu de vue les principes. Sous prétexte qu'en matière pénale, tous les jours on emprisonne préventivement de nombreux individus que, si par la suite ils sont reconnus innocents, on rend à la liberté sans la moindre indemnité, on prétend imposer aux journaux, dès qu'un deuxième arrêt de renvoi est rendu contre eux, le versement d'une somme souvent élevée. On oublie que l'emprisonnement préventif est une exception, grave sans doute, mais dont on tend de plus en plus à réduire le champ d'application, et qui, souvent, est indispensable pour empêcher le coupable de se soustraire à l'action de la justice.

Mais ici, en matière de presse, alors qu'un cautionnement est déposé, alors que l'on ne sait même pas si le journal sera condamné pour sa première poursuite, on exige de lui une somme qu'il lui sera souvent impossible, toujours difficile de se procurer.

Pour qu'un journal coupable ne puisse échapper à une partie de la répression, ce qui, au point de vue social, ne serait pas comparable à l'impunité d'un criminel, d'un assassin, on risque de tuer une feuille innocente. Il y a là quelque chose d'excessif qui est l'exagération de ce principe excellent : « tous les délits doivent être réprimés », auquel j'opposerai cette phrase : « mieux vaut laisser impunis cent coupables que de condamner un innocent. »

« Il n'est pas question de condamnation », m'objectera-t-on.

Oui, sans doute, mais forcer un journal à verser une somme dans un bref délai, sauf pour lui à cesser de paraître, qu'est-ce donc, sinon une condamnation sans jugement ?

*
**

Quoi qu'il en soit, la loi de 1850 eut une influence favorable sur les journaux. La licence qui, jusque-là, s'était donné libre carrière, fit place à plus de modération.

Les journaux d'alors étaient nombreux, ardents et bien faits. Voulant convaincre, ils discutaient ; leurs colonnes se couvraient de longues thèses, toujours étudiées, souvent éloquentes, mais qu'on ne lirait pas aujourd'hui parce que la presse a changé de caractère et qu'elle est devenue avant toutes choses un moyen d'information. Le public veut des nouvelles beaucoup plus que des doctrines et l'habile reporter a discrédité le grand journaliste.

Les journaux étaient la voix des partis et, à l'exception du *Journal des Débats* et de l'*Univers* qui eurent, le dernier surtout, des moments de patriotique et éloquente impartialité, ils étaient tous placés sous la bannière des groupes parlementaires.

La Montagne et toutes les nuances républicaines avaient pour organes, *Le National*, signé par Léopold Duras ; *Le Siècle*, signé par M. Lamarche, et *La Voix du Peuple*, signée par M. Proudhon.

L'extrême droite était soutenue par *L'Union*, signée par M. Laurentie.

La droite modérée avait *La Gazette de France*, signée par M. de Lourdoueix, et *L'Opinion publique*, signée par M. Nettement.

Les fusionnistes s'appuyaient sur *L'Assemblée Nationale* que signait M. Adrien de La Valette.

Le parti orléaniste exclusif et le tiers parti avaient pour organe *L'Ordre*, signé par M. de Chambolle, et *La Patrie*, signée par M. Forcade.

Enfin le groupe conservateur, marchant avec le courant du suffrage universel, rallié à la politique du Président, était soutenu par *Le Pays*, que signait M. Louis Veuillot, et toujours par *Le Constitutionnel*, que signaient MM. Véron, Boilay, Burat, Cauvain et Adolphe Granier de Cassagnac (1).

(1) C'est à ce dernier que nous empruntons les renseignements que nous donnons ici sur les journaux en 1850. Voir son ouvrage : *Souvenirs du Second Empire, la Présidence et le Coup d'Etat*, p. 69, 70.

. Une feuille particulièrement dévouée à la cause du prince-président, c'était *Le Journal des Faits*, dont le programme se résumait ainsi : « Tous les journaux dans un — Des faits, non des paroles — Exposer, non discuter. »

CHAPITRE VI

LE SECOND EMPIRE. — DÉCRET DU 17 FÉVRIER 1852 —

LOI DU 9 MARS 1868

Le Coup d'Etat du 2 décembre 1851 fut le triomphe de la dictature bonapartiste et le prélude de la restauration impériale.

Il fut l'inévitable résultat des événements qui suivirent la Révolution de 1848. Nos bourgeois, surpris et épouvantés, avaient vu la société si compromise par la tempête populaire que, pour la sauver, ils s'empressèrent de jeter par-dessus bord toutes les libertés qu'ils avaient passé leur vie à solliciter ou à défendre, sous la Restauration ou sous le Gouvernement de Juillet.

Décidés à tout sacrifier à l'ordre social menacé, ils livrèrent avec bonheur la liberté de la presse et toutes les autres garanties des gouvernements libres, au prince qui avait entrepris de rassurer les esprits timorés.

Dès le 31 décembre 1851, un décret dictatorial attribue aux tribunaux correctionnels la connaissance de tous les délits prévus par les lois sur la presse.

La Constitution de 1852 garda un silence absolu sur la liberté de la presse.

Enfin, le décret du 17 février 1852 organise un régime de préventisme absolu qui bâillonne la presse et la livre pieds et poings liés à la police. Il établit qu'aucun journal ne devra être publié sans l'autorisation discrétionnaire préalable du gouvernement, autorisation qui ne peut être accordée qu'à un Français majeur et jouissant de ses droits civils et politiques ; il crée le système des avertissements qui, s'ils étaient répétés dans un certain délai, pouvaient amener la suspension ou la suppression administrative du journal. Enfin, comme si ces mesures antilibérales ne suffisaient pas, il maintient le cautionnement et même en double le taux.

Le décret de 1852 n'ayant pas eu de travaux préparatoires — nous n'avons que les circulaires du ministre de la police générale et du ministre de la Justice — nous nous bornerons à reproduire ses principales dispositions en ce qui concerne le cautionnement, non sans remarquer que ce dernier est, comme en 1850, versé en numéraire par le propriétaire du journal, mais avec cette différence que les journaux d'économie sociale sont assimilés aux journaux politiques.

Article 3. — Les propriétaires de tout journal ou écrit périodique traitant de matières politiques ou d'économie

sociale sont tenus, avant sa publication, de verser au Trésor un cautionnement en numéraire, dont l'intérêt sera payé au taux réglé pour les cautionnements.

Article 4. — Pour les départements de la Seine, de Seine-et-Oise, de Seine-et-Marne et du Rhône, le cautionnement est fixé ainsi qu'il suit :

Si le journal ou écrit périodique paraît plus de trois fois par semaine, soit à jour fixe, soit par livraisons irrégulières, le cautionnement sera de 50.000 francs.

Si la publication n'a lieu que trois fois par semaine ou à des intervalles plus éloignés, le cautionnement sera de 30.000 francs.

Dans les villes de 50.000 âmes et au-dessus, le cautionnement des journaux ou écrits périodiques paraissant plus de trois fois par semaine sera de 25.000 francs.

Il sera de 15.000 francs dans les autres villes, et respectivement de moitié de ces deux sommes pour les journaux ou écrits périodiques paraissant trois fois par semaine ou à des intervalles plus éloignés.

Article 5. — Toute publication de journal ou écrit périodique sans autorisation préalable, sans cautionnement ou sans que le cautionnement soit complété, sera punie d'une amende de 100 à 2.000 francs pour chaque numéro ou livraison publié en contravention, et d'un emprisonnement d'un mois à deux ans.

Celui qui aura publié le journal ou écrit périodique et l'imprimeur seront solidairement responsables.

Le journal ou écrit périodique cessera de paraître.

Avec un tel régime, qu'allait devenir la liberté de la presse ? Victor Hugo, dans un chapitre de « Napoléon le Petit », nous le montre de façon fort saisissante : « Cette presse libre, dit-il, honneur de l'esprit français, clarté faite de tous les points à la fois sur toutes les questions, éveil perpétuel de la Nation, où est-elle ? qu'est-ce que M. Bonaparte en a fait ? A Paris, vingt journaux anéantis, dans les départements quatre-vingts... Pour la loi de la presse, un décret posé sur elle ; un felta, un firman daté de l'étrier impérial ; le régime de l'avertissement... Les trois quarts des journalistes républicains déportés ou proscrits, le reste traqué par des commissions mixtes, dispersé, errant, caché ; ça et là, dans quatre ou cinq journaux indépendants, toujours menacés, quinze ou vingt écrivains courageux, sérieux, purs, honnêtes, généreux, qui écrivent la chaîne au cou et le boulet au pied... »

Ce tableau n'a rien d'exagéré ; le régime dictatorial de 1832 ne laissa, en effet, subsister à Paris qu'un très petit nombre de journaux politiques, soumis à une surveillance des plus étroites : *Le Moniteur universel*, *Le Constitutionnel*, *La Patrie*, *Le Pays*, *L'Union*, *L'Univers*, *La Gazette de France*, *Le Journal des Débats*, *La Presse*, *Le Siècle*, qui, s'ils disaient un mot plus haut que l'autre, recevaient des avertissements, étaient poursuivis, condamnés, suspendus ou même supprimés. C'était un retour au temps de Napoléon I^{er}.

Mais, de même qu'en 1815, la presse fut plus forte que son tyran, de même, sous le Second Empire, elle reprit peu

à peu ses forces malgré les sévérités du décret de 1852.

En dépit de cette législation draconienne, il se produisit, à partir de 1860, un véritable réveil de la vie publique en France. De nouveaux journaux furent fondés; en 1861, *La France*, et *Le Temps* par Auguste Nefftzer et Scherer; en 1863, *L'Avenir National*, par Alphonse Peyrat; en 1864, Ernest Feydeau fait paraître *L'Epoque*; en 1865, Muller fonde *La Liberté*, et en 1866 nous voyons apparaître *L'Etendard*, avec Auguste Vitu comme rédacteur en chef.

Dès 1863 même, la presse fut assez puissante pour jouer un rôle important et même prépondérant dans les élections législatives parisiennes. Grâce à la propagande du *Siècle*, de *L'Opinion Nationale*, du *Temps*, de *La Presse*, toute la députation de la capitale fut composée de membres de l'opposition; parmi eux on put voir quatre journalistes: Havin, Adolphe Guérault, Darimon et Pelletan, à côté d'avocats et de publicistes tels que Jules Favre, Emile Ollivier, Ernest Picard, Thiers et Jules Simon.

Au moment où l'on s'y attendait le moins parut le Manifeste du 19 janvier 1867 par lequel l'Empereur annonçait solennellement à la France que l'heure de la liberté avait enfin sonné pour elle.

Dans la séance du 13 mars 1867, un projet de loi sur la presse, dont le conseiller d'Etat Pinard avait rédigé le remarquable exposé des motifs, était déposé au Corps législatif. Celui-ci nommait une commission qui, après vingt-

six séances, présentait un premier rapport à la Chambre le 15 juin 1867, suivi d'un second le 27 janvier 1868.

Après une ardente discussion la loi était votée par les chambres et le 11 mai l'Empereur la sanctionnait.

Ce n'était certainement pas une loi des plus libérales : elle maintenait le cautionnement tel qu'il existait (1), conservait le timbre, et imposait encore d'autres entraves à la presse.

Mais, disposition essentielle, elle supprimait l'autorisation préalable, ce qui, en permettant la libre création de nouveaux journaux, allait donner un ton nouveau à la polémique et exercer une grande influence sur les destinées de l'Empire.

En moins d'une année, il fut créé, à Paris seulement, 140 journaux nouveaux qui, pour la plupart, firent au gouvernement de Napoléon III une opposition énergique, violente même. Celui-ci leur appliqua fort durement les rigueurs de la loi, mais plus il condamnait, plus ses ennemis s'élevaient nombreux et vengeurs.

Dans les sept mois qui suivirent la promulgation de la loi nouvelle, 64 condamnations intervinrent devant les tribunaux correctionnels, prononçant 66 mois de prison et plus de 120.000 francs d'amende.

La situation n'était plus tenable. Comme le dit M. Taxile Delord dans son *Histoire du Second Empire*, « lorsque les choses en sont venues à ce point entre le Gouvernement

(1) C'est pourquoi nous n'insistons pas et renvoyons à l'étude du décret de 1852.

et la Presse, que la discussion dégénère en provocation et que la répression se transforme en représailles, il arrive que presque toujours la presse se fortifie dans le combat, tandis que le gouvernement s'use, quelque fort qu'il soit » (1).

La situation du pays, d'ailleurs, poussait les journaux à a violence, et ce ne fut pas l'avènement du ministre libéral d'Emile Ollivier qui suffit pour la modifier au profit du pouvoir. « L'Empire saisi corps à corps par la presse avait besoin, pour se soustraire à ses étreintes, du concours moral de la nation ou de son impuissance. Changer la situation par un Coup d'Etat qui lui rendit sa force, ou par une guerre qui lui créât un prestige nouveau, c'est entre ces deux tentatives également hasardeuses que l'Empire était obligé de choisir (2). »

Personne n'ignore quel fut le parti qu'adopta Napoléon III. Il n'hésita pas à engager la France dans une guerre malheureuse au cours de laquelle, vaincu et fait prisonnier à Sedan, il se vit chassé du pouvoir par la volonté nationale.

Le 4 septembre 1870, la République était proclamée à Paris. L'Empire avait vécu...

(1-2) TAXILE DELORD, *Histoire du Second Empire*, t. VI, p. 43.

CHAPITRE VII

LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE. — DÉCRET DU 10 OCTOBRE 1870. —
LOI DU 6 JUILLET 1871. — LOI DU 21 JUILLET 1881.

Un gouvernement provisoire de défense nationale, composé de douze membres, sous la présidence du général Trochu, se constitua à l'Hôtel-de-ville.

Un de ses premiers actes fut la suppression du cautionnement. Convaincu que la liberté de la presse était indispensable à un pays désormais libre, il fit paraître, dès le 10 octobre 1870, un décret ainsi conçu :

Article 1^{er}. — Le cautionnement des journaux est aboli.

Article 2. — Les journaux qui ont versé un cautionnement pourront le retirer suivant les formes prescrites par la loi après la cessation de la guerre actuelle.

Mais ce décret ne fut guère qu'une déclaration de principes, car les journaux, dans la plupart des départements, restaient soumis aux rigueurs de l'état de siège.

Cependant, après la signature du traité de Francfort et l'écrasement de la Commune, le trouble qui était dans les esprits ayant gagné la presse, le gouvernement, poussé bien plus par les circonstances que par la haine des journaux, décida de demander à l'Assemblée nationale le rétablissement du cautionnement.

Dans ce but, il présenta le 10 juin 1871 un projet se bornant à abroger le décret du 10 octobre 1870 et à remettre en vigueur la législation antérieure, c'est-à-dire le décret de 1852.

Mais la commission, trouvant trop rigoureux un retour à la législation impériale, diminua de moitié le taux des cautionnements, et ne fit une classe à part que pour les journaux publiés dans le département de la Seine. En revanche, sauf de rares exceptions, elle étendit l'obligation du versement à tous les journaux ou écrits périodiques non politiques paraissant plus d'une fois par semaine. Cette mesure qui donnait au cautionnement un vaste champ d'application — il n'avait jamais été aussi étendu — n'était guère libérale. Voici comment la justifiait le rapporteur, M. Salvy : « Ce n'est pas seulement, disait-il, dans les feuilles qui ont pour spécialité la politique ou l'économie sociale, que l'écrivain peut se livrer à des écarts regrettables, et maintes fois on a vu des journaux se disant littéraires ou scientifiques profiter de cette annonce trompeuse pour professer des doctrines condamnables, ou pour se livrer à des attaques inqualifiables contre les institutions ou contre les personnes. D'un autre côté, la littérature, la science, touchent par un

si grand nombre de points à la politique et à l'économie sociale qu'il est presque impossible de séparer les unes des autres (1). »

Les propositions de la commission furent adoptées et devinrent les articles 1, 2 et 3 de la loi, ainsi conçus :

Article 1^{er}. — Le décret en date du 10 octobre 1870, par lequel le gouvernement de la défense nationale a supprimé le cautionnement des journaux ou écrits périodiques, est abrogé.

Article 2. — Le cautionnement est, en conséquence, rétabli pour tous les journaux politiques sans exception, et pour les journaux et écrits périodiques non politiques paraissant plus d'une fois par semaine. Sont seules exceptées les feuilles quotidiennes ou périodiques ayant pour unique objet la publication des avis, annonces, affiches judiciaires, arrivages maritimes, mercuriales et prix-courants, les cours de la bourse et des halles et marchés.

Article 3. — Le cautionnement pour les journaux ou écrits périodiques qui y sont assujettis sera :

De 24.000 francs dans les départements de la Seine, si le journal ou écrit périodique paraît plus de trois fois par semaine, soit à jours fixes, soit par livraisons irrégulières en une ou plusieurs expéditions ; et de 18.000 francs seulement, si la publication n'a lieu que trois fois par semaine au plus.

Dans tous les autres départements, le cautionnement sera

(1) Rapport de M. Salvy à l'Assemblée nationale le 27 juin 1871 (Journal officiel du 10 juillet).

de 12.000 francs pour les écrits paraissant plus de trois fois par semaine, si la publication a lieu dans une ville de 50.000 âmes et au-dessus, et de 6.000 francs si elle a lieu dans toute autre ville.

Il sera de moitié seulement des sommes ci-dessus fixées pour les journaux ou écrits périodiques paraissant trois fois par semaine seulement ou à des intervalles plus éloignés.

La publication sera censée faite au lieu où siège l'administration ou la rédaction du journal ou écrit périodique, quel que soit le lieu de l'impression

Fallait-il, comme en 1828, comme en 1830 et en 1835, imposer au gérant du journal l'obligation de posséder en propre tout ou partie du cautionnement déposé? Cela ne fut pas jugé nécessaire par l'Assemblée nationale qui se rangea à l'avis de M. Salvy qui disait : « Dès qu'il est admis en principe que le cautionnement d'un journal a pour objet d'assurer l'efficacité des condamnations pécuniaires et qu'il est à cet effet grevé d'un privilège qui prime tous les autres, il semble que ce serait imposer au gérant une gêne inutile et une condition parfois impossible que de l'obliger à être lui-même propriétaire d'une partie du cautionnement (1). »

L'affectation du cautionnement, le délai d'exécution des condamnations et la sanction de la loi furent les mêmes que dans les lois antérieures. Ils sont contenus dans les articles 4, 5 et 7 de la loi du 6 juillet 1871.

(1) Rapport cité.

Article 4. — Le cautionnement sera affecté par privilège au paiement des frais, dommages-intérêts et amendes, auxquels les propriétaires, gérants ou auteurs des articles incriminés pourront être condamnés.

Le prélèvement s'opérera dans l'ordre indiqué par le présent article.

Il pourra, en tout ou en partie, être grevé du privilège de second ordre au profit des bailleurs de fonds qui auront rempli les conditions exigées en pareil cas.

Demeurent, en conséquence, abrogées les dispositions des lois antérieures qui assujettissaient le propriétaire ou le gérant du journal à posséder en propre une partie du cautionnement.

Article 5. — Tout journal ou écrit périodique qui aura encouru dans la personne de son gérant ou dans celle de l'auteur d'un article incriminé, une condamnation à l'amende et à des réparations affectant son cautionnement, sera tenu de satisfaire à ces condamnations dans un délai de quinzaine, à partir du jour où elles seront devenues définitives, ou de cesser sa publication, qu'il ne pourra reprendre qu'après avoir justifié de la complète libération de son cautionnement.

Article 7. — Toute infraction aux dispositions des articles 2, 3, 5, de la présente loi sera punie d'une amende de 100 francs à 200 francs et d'un emprisonnement de 6 jours à 6 mois. Celui qui aura publié le journal ou écrit périodique, et l'imprimeur, seront solidairement responsables des amendes.

L'article 463 du Code pénal pourra, dans tous les cas, être appliqué.

Ce n'est qu'après de vifs débats qui durèrent quatre jours que la loi fut votée. De part et d'autre, partisans et adversaires du cautionnement dépensèrent beaucoup d'éloquence, mais n'apportèrent pas d'arguments nouveaux dans la discussion. On se contenta d'invoquer, en sens divers, l'autorité des de Serre, des Benjamin Constant et des Royer-Collard.

Toutefois, M. de Castellane, député de droite, examinant les événements passés, montra que le cautionnement était une précaution plus dangereuse qu'utile. « En effet, disait-il, le cautionnement n'a-t-il pas existé presque de tout temps en France, et qu'a-t-il empêché? Le cautionnement n'existait-il pas sous l'Empire? A-t-il empêché les journaux *La Lanterne* et *La Marseillaise* de ruiner le régime impérial pendant les dernières années de son existence? Non, le cautionnement n'a rien empêché; je me trompe, il a empêché de bons journaux de province de paraître. De telle sorte que cette mesure a été doublement vaine contre les grands journaux qui ont une clientèle riche et nombreuse, contre les mauvais journaux qui, malheureusement, trouvent toujours des soutiens dans la propagation des mauvaises doctrines, tandis qu'elle a toujours été un obstacle sérieux pour la petite presse de province qui, pour être plus obscure, n'en poursuit pas moins un apostolat souvent très digne et très profitable à la société (1). »

(1) Discours prononcés le 3 juillet 1871 (*Journal officiel* du 4 juillet).

Après M. Baragnon qui trouvait qu'avec le cautionnement la presse, obligée d'être riche, aurait de terribles tentations et donnerait facilement accès à « ces feuilletons mauvais, détestables, dont malheureusement l'immoralité attire les lecteurs et par conséquent les abonnements », les orateurs autorisés de la gauche déployèrent de grands efforts pour faire repousser le projet. M. Bethmont expliqua comment le cautionnement créait des monopoles dangereux et nuisait à la décentralisation en lésant la province au profit des grandes villes.

M. Bardoux dit combien la presse gagnerait à perdre le caractère de spéculation que lui donne le cautionnement, « véritable remplacement dans la peine », fourni la plupart du temps par des bailleurs de fonds étrangers au journal.

M. Henri Brisson invoqua, à son tour, la liberté, l'égalité et le suffrage universel.

M. Louis Blanc rappela cette parole de St. Mill : « Mettre obstacle à l'émission d'une idée, c'est voler la race humaine. »

Les partisans du cautionnement, MM. de Gavardie, Jaubert et Lucien Brun, députés de la droite, n'apportèrent dans le débat aucun argument nouveau, et se contentèrent de répéter les lieux communs d'usage sur « la nécessité de mettre un frein aux excès de la plume ». M. Lambrecht, ministre de l'Intérieur, et M. Dufaure, ministre de la Justice, invoquèrent, eux aussi, les circonstances, et la difficulté financière où serait le gouvernement d'effectuer le rembour-

sement des cautionnements, qui, prescrit par le décret du 10 octobre 1870, était arrivé à échéance.

Ces raisons, présentées sans beaucoup d'énergie, suffirent cependant à décider l'Assemblée nationale qui, comprenant qu'au milieu des difficultés et des incertitudes il valait mieux ne pas laisser toute liberté aux journaux, vota par 314 voix contre 197 le rétablissement du cautionnement.

Bien que les cautionnements exigés par la loi du 6 juillet ne fussent pas considérables, les années qui suivirent 1871 ne furent guère favorables au développement de la presse : peu de feuilles nouvelles virent le jour.

Nous citerons cependant *Le Matin*, qui, avec A. Gragnon comme rédacteur-gérant, Thomas Puech, Neukomm, Robert de Lizy, Paul Maurice, Eugène Hubert et Ed. Marion comme rédacteurs ordinaires, parut le 10 avril 1872.

Le 14 juillet de la même année Frédéric Pichereau fonde *L'Espérance Nationale*, et un peu plus tard Edmond Magnier lance *L'Événement*, de concert avec M. Dumont, ancien administrateur du *Figaro*.

En 1873, Edouard Hervé fonde *Le Soleil*, premier grand quotidien politique à cinq centimes, dont les articles avaient un grand retentissement en France et à l'étranger.

En 1876, paraissent *La Nation*, rédigée par des écrivains de grand mérite : Jules Delafosse, Augustin Filon, Albert Duruy ; *Le Petit Parisien*, avec Jules Roche comme rédacteur en chef ; et *La Lanterne*, fondée par Henri Rochefort à son retour de Nouméa, avec la collaboration d'Henry

Maret, d'Adrien Duval, de Monprofit et de G. Puissant.

Ces journaux et ceux qui existaient déjà prirent une part active à toutes les discussions que soulevèrent les grands problèmes politiques et sociaux de l'époque, tout en réclamant pour eux-mêmes plus de liberté.

Leurs doléances furent entendues, et dès 1875, des propositions plus ou moins libérales furent soumises, soit à la Chambre, soit au Sénat, mais aucune n'aboutit.

Ce n'est qu'en 1880, qu'à la suite de nouvelles propositions émanant encore de l'initiative parlementaire, M. Lisbonne fut chargé de présenter un rapport.

Ce dernier, qui demandait pour la presse une liberté absolue, fut longuement discuté dans les Chambres et, après quelques modifications, devint la loi du 21 juillet 1881, qui nous régit encore aujourd'hui.

Cette grande loi, tout à l'honneur de la troisième République, avec toutes les mesures qui, jusqu'ici, avaient empêché ou entravé la libre communication des idées, abolissait le cautionnement dont, depuis tant d'années, les esprits les plus larges et les plus libéraux réclamaient la suppression.

CONCLUSION

Nous voici arrivé au terme de cette étude.

Après avoir montré comment, en 1819, sous l'inspiration de Chateaubriand, fut créé le cautionnement, garantie alors bien imparfaite, nous l'avons suivi pas à pas ; nous l'avons vu, avec les lois de 1828 et de 1835, grandir et progresser, atteindre avec la loi de 1850 son complet développement, pour enfin terminer en 1881 une longue carrière.

Quels furent les défauts et les qualités des divers cautionnements qui se sont succédé, de quelle façon ils furent observés, quelle fut leur influence sur les journaux, toutes ces questions ont été examinées au cours de nos développements.

Ce que nous voulons rechercher ici, c'est ce qu'il faut penser du cautionnement en général, abstraction faite de

ses modalités, du cautionnement considéré seulement au point de vue de la liberté de la presse.

On a, en faveur du cautionnement, invoqué de nombreuses considérations, mais nous nous contenterons de réfuter la principale qui voit en lui « un gage toujours prêt pour la réparation d'un dommage toujours imminent » (Portalis).

Cette idée d'assurer l'exécution d'une condamnation pécuniaire est déplorable. Pourquoi demander cette garantie en matière de presse quand elle n'existe pas pour les autres matières ? N'y a-t-il pas, pour la sécurité du fisc, la garantie ordinaire, celle établie par la loi pour le paiement des amendes, la contrainte par corps ?

Il faut se méfier des principes que l'on invoque pour justifier un abus isolé, et qu'on se hâte de répudier sitôt le service rendu, surtout lorsqu'ils font échec aux plus saines maximes du droit. Or, quel est ce principe nouveau en vertu duquel un citoyen doit donner caution qu'il ne violera pas les lois ?

Si l'on veut élever à la hauteur d'un principe ce qui n'est qu'un expédient ; si l'on veut généraliser et demander des garanties ou des cautionnements pour toutes les professions, alors toute vie sociale devient impossible, la majeure partie des fortunes sert à constituer des cautionnements !

Un journal est une arme dangereuse, soit ! mais combien l'est davantage un fusil, un couteau, un poignard ! Avec

un pareil système, toutes les fois qu'un individu pourrait commettre un délit, il faudrait exiger de lui un cautionnement !

A la vérité, tout cela n'est pas sérieux. Comme l'a dit M. Laferrière, « il vaut mieux être franc et reconnaître que le cautionnement des journaux politiques a pour unique objet de créer une entrave à la diffusion de la presse, et spécialement d'imposer silence aux citoyens peu fortunés (1) ».

D'ailleurs, le cautionnement qui est d'origine censitaire est un non-sens dans un pays de suffrage universel. Celui qui a le droit de vote, doit avoir la liberté d'écrire ainsi que la liberté de parler, et aucune mesure d'ordre préventif ne doit y faire obstacle.

Dans une Démocratie comme la nôtre, la liberté de la presse est, plus qu'ailleurs, indispensable ; grâce à elle, toutes les idées peuvent se répandre librement, et de leur choc jaillit la vérité qui conduit à plus d'égalité, à plus de justice. Comme le disait récemment avec beaucoup d'éloquence le président du Conseil, M. Monis, « la liberté de la presse doit être sacrée pour tous, et il convient, pour un homme de gouvernement, de le dire et de l'affirmer. C'est la première de toutes les libertés d'un peuple conscient. Elle peut, à elle seule, remplacer toutes les autres, parce qu'elle peut servir à les conquérir toutes ; et, sans elle,

(1) E. LAFERRIÈRE, *La censure et le régime correctionnel*, étude de la presse contemporaine, 1867.

toutes les autres libertés seraient vaines, car elles ne peuvent conduire à aucune espèce de résultat (1) ».

(1) Discours prononcé par le président du Conseil le 26 mars 1911 au banquet de l'Association des journalistes parisiens (*Le Temps* du 27 mars).

Vu : le président de la thèse,

F. LARNAUDE.

Vu le doyen,

P. CAUWÈS.

Vu et permis d'imprimer,
le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

Pour le Vice-Recteur,
l'Inspecteur de l'Académie.

A. CAHEN.

BIBLIOGRAPHIE

- AVENEL (Henri). — *Histoire de la Presse française de 1789 à nos jours.*
BARBIER. — *Code expliqué de la presse*, 1887.
BRULEY. — *Régime préventif des journaux et des brochures sous la Restauration*, 1907.
CHASSAN. — *Traité des délits et contraventions de la parole, de l'écriture et de la presse*, 1846.
CHASSAN. — *Lois sur la presse depuis le 24 février 1848.*
CHATEAUBRIAND. — *La Monarchie selon la Charte*, 1816.
CRUPPI. — *La Cour d'assises.*
DUVERGIER DE HAURANNE. — *Histoire parlementaire*, 1815-1830.
ESMEIN. — *Histoire du droit français de 1789 à 1814.*
FABREGUETTES. — *Traité des infractions de la parole, de l'écriture et de la presse*, 1884.
FAURE. — *Les mesures préventives contre les journaux dans la législation française*, 1900.
GUIZOT. — *Mémoires.*
GUIZOT. — *Histoire de 1789 à 1848.*
HATIN. — *Histoire de la presse en France.*
LAFERRIÈRE. — *La censure et le régime correctionnel, étude de la presse contemporaine*, 1867.
MAVIDAL et LAURENT. — *Archives parlementaires.*
MIRABEAU. — *Sur la liberté de la presse*, 1789.

MONSEIGNAT (Ch. de). — *Histoire des journaux pendant la Révolution*, 1878.

VIEL-CASTEL. — *Histoire de la Restauration*.

Le Moniteur.

Le Journal officiel.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
------------------------	---

CHAPITRE PREMIER

HISTOIRE SOMMAIRE DE LA PRESSE DU XVII^e SIÈCLE A 1819.
RÉPRESSISME ET PRÉVENTISME. — DU CAUTIONNEMENT EN GÉNÉRAL

Les premiers journaux. — La liberté de la presse et sa nature juridique. — La presse avant et pendant la Révolution. — La presse et la Restauration. — Préventisme et répressisme. — Le cautionnement	3
---	---

CHAPITRE II

DU CAUTIONNEMENT ÉTABLI PAR LA LOI DU 9 JUIN 1819

Première apparition du cautionnement en matière de presse. — Arguments invoqués pour ou contre. — Etude de la loi de 1819. — Son influence sur la presse.	44
---	----

CHAPITRE III

DU CAUTIONNEMENT ÉTABLI PAR LA LOI DU 18 JUILLET 1828

Discussion générale de la loi. — Etude de ses principales dispositions. — Son application et ses effets	90
---	----

CHAPITRE IV

LA RÉVOLUTION DE 1830 ET LE RÈGNE DE LOUIS-PHILIPPE. — LOIS DU
14 DÉCEMBRE 1830 ET DU 8 AVRIL 1831. — LOI DU 9 SEPTEMBRE 1835.

Discussion générale de ces lois. — Etude de leurs prin-
cipales dispositions. — Leur influence sur la presse . 117

CHAPITRE V

LA RÉVOLUTION DE 1848 ET LA DEUXIÈME RÉPUBLIQUE. — DÉCRET DU
9-12 AOUT 1848. — LOIS DU 21 AVRIL ET DU 27 JUILLET 1849. —
LOI DES 16-23 JUILLET 1850.

La licence de la presse après la Révolution de 48. — Ré-
tablissement du cautionnement. — Aggravation des
mesures prises avec la loi de 1830, établissant le cau-
tionnement judiciaire. — Discussion et vote de la loi.
— Son application et son influence sur les journaux . 140

CHAPITRE VI

LE SECOND EMPIRE. — DÉCRET DU 17 FÉVRIER 1852. — LOI DU 9 MARS 1868

Le coup d'Etat du 2 décembre. — Son influence sur la
législation de la presse. — Le décret de 1852 et ses
rigueurs. — Situation des journaux. — L'Empire libé-
ral et la loi du 9 mars 1868 169

CHAPITRE VII

LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE. — DÉCRET DU 10 OCTOBRE 1870. —
LOI DU 6 JUILLET 1871. — LOI DU 21 JUILLET 1881

Suppression du cautionnement par le gouvernement de la
Défense nationale. — Effets de cette mesure. — Retour
au cautionnement : loi de 1871. — Discussion et consé-
quences. — Suppression définitive du cautionnement
le 21 juillet 1881 176

CONCLUSION 185

BIBLIOGRAPHIE 189

